

**DIE RECHTSPRECHUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS
ZUM SOZIALSTAATSPRINZIP**

Evolutionäre Tendenzen eines neuartigen Verfassungspostulats?

Werner Weinhold
—

1977
—

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
zum Sozialstaatsprinzip

Evolutionäre Tendenzen eines neuartigen Verfassungspostulats?

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
des Fachbereichs Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von
Werner Weinhold
aus Dortmund

Marburg 1977

Als Dissertation von dem Fachbereich Rechtswissenschaften

angenommen am: 10. Dezember 1976

Berichterstatter: Professor Dr. Hoffmann

Mitberichterstatter: Professor Dr. Maurer

Tag der mündlichen Prüfung: 8. Februar 1977



MEINEN ELTERN

IN DANKBARKEIT GEWIDMET

V

GLIEDERUNG

	Seite
Einleitung	1
I. Vielfältige Verwendung des Sozialstaatsprinzips	1
II. Aufgabe und Ziel der Arbeit	2
1. Beschränkung auf die Aussagen des BVerfG	2
2. Arbeitsmethode	3
3. Beschränkung auf "aktuelle" Entscheidungen	5
Einführungsteil	6
I. Überblick über die Gesamtzahl der Entscheidungen	6
II. Das Sozialstaatsprinzip in der BVerfG-Rspr.	7
1. Willkürliche Verwendung	7
2. Sozialstaatsprinzip als Leitmotiv	9
3. Beiläufige Erwähnung	10
4. Geringe isolierte Entscheidungsrelevanz	12
III. Ergebnis: bisher bescheidene Rolle des Sozialstaatsprinzips .	13
Erster Teil: Das Sozialstaatsprinzip als formales Verfassungselement .	15
A. Formale und materiale Elemente des Sozialstaatsprinzips	15
B. Die Einzelproblematik des formalen Sozialstaatselements	18
I. Der Begriff "sozial" im GG	18
1. Bewußter Verzicht auf "soziale" Grundrechte	18
2. Art. 20 Abs. 1 GG als sedes materiae des Sozialstaats ...	20
II. Die Verknüpfung mit Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip ..	21
1. Der "soziale Bundesstaat"	21
2. Der "soziale Rechtsstaat"	23
a. Die Literaturauffassungen zur verfassungsmäßigen Stellung des "sozialen Rechtsstaats"	23
aa. Unvereinbarkeit von Rechts- und Sozialstaat auf Verfassungsebene	24
bb. Vereinbarkeit von Rechts- und Sozialstaat auf Verfassungsebene	25

cc. Überlagerung des Rechtsstaats- durch das Sozialstaatsprinzip	26
b. Die Auffassung des BVerfG	27
3. Sozialstaats- und Demokratieprinzip	30
III. Die Normativwirkung des Sozialstaatsprinzips	31
1. Die Funktion als Verfassungsimperativ	32
a. Staatszielbestimmung	33
b. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	35
2. Die Bindung der rechtsanwendenden Organe	37
a. Sozialstaatsprinzip als Interpretationsmaxime	37
b. Grundrechte als Spezialgesetze	39
c. Justiziabilität des Sozialstaatsprinzips und Grenzen der Verfassungsrechtsprechung	41
3. "Drittwirkung" des Sozialstaatsprinzips?	44
a. Literaturmeinungen	45
b. BVerfG: mittelbare "Drittwirkung"	46
IV. Zusammenfassung	47
Zweiter Teil: Die materiellen Elemente des Sozialstaatsprinzips	49
A. Der "offene" Sozialstaatsbegriff	49
I. Definitionsversuche in der Literatur	50
II. Die wörtlich-historischen Interpretationen des BVerfG	52
B. Die Wesensgehalte des Sozialstaatsprinzips im einzelnen	55
I. Der Dualismus von Individuum und Staat als Ausgangspunkt	55
II. Die Gegensätze 'Freiheit' - 'Zwang', 'Staat' - 'Gesellschaft'	56
1. Die historische Entwicklung von Rechtsstaat und Sozialstaat	56
a. Der Rechtsstaatsgedanke als Begrenzung 'staatlicher' Gewalt	57
b. Der Sozialstaatsgedanke als Erweiterung 'staatlicher' Gewalt	58

2. Die Literaturauffassungen über das grundlegende Spannungsverhältnis von 'Freiheit' und 'Zwang' in den inhaltlichen Antinomien von 'Rechtsstaat' und 'Sozialstaat'	59
a. Unüberbrückbare Gegensätzlichkeit	60
b. Spannungsvolle Bezogenheit	61
c. Synthesecharakter und neues Grundrechtsverständnis - die Aufhebung des Gegensatzes von 'Staat' und 'Gesellschaft'	62
III. Die Sozialstaatsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts.	67
1. Das Sozialstaatsprinzip als 'Gemeinwohlprinzip'	67
a. "Sozial" als Verkörperung des Gemeinschaftsgedankens	67
aa. Schrankenfunktion im Rahmen des Art. 2 Abs. 1	69
bb. Beschränkung anderer Freiheitsrechte	70
cc. 'Gemeinwohl' als grundrechtsimmanente Schranke	72
b. Grenzen der Einschränkung von Grundrechten durch das Sozialstaatsprinzip	73
2. Das Sozialstaatsprinzip als 'Gerechtigkeitsprinzip'	76
a. 'Soziale Gerechtigkeit' als Staatsideal	76
b. Der Gleichheitssatz als zentrales Medium der 'sozialen Gerechtigkeit'	79
aa. Sozialstaatsprinzip als differenzierendes Merkmal	80
bb. Sozialstaatsprinzip als Angleichungselement ..	83
c. 'Gerechtigkeit' und 'Gemeinwohl'	85
3. Das Sozialstaatsprinzip als 'Teilhabeprinzip'	88
a. Sozialstaatsgrundsatz als 'Verteilungsmaxime'	90
b. Sozialstaatsgrundsatz als 'Beteiligungsmaxime'	94
c. 'Soziale Teilhabe verbürgungen?'	95
aa. 'Soziale Individualverbürgungen?'	96
aaa. Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage	96
bbb. Komplementärfunktion der Grundrechte und Relativierung sozialstaatlicher Ansprüche	100
bb. Sozialstaatliche Institutsgarantien?	105

VIII

	Seite
cc. Garantie konkreter Ordnungssysteme ?	109
dd. Sozialstaat und Subsidiarität	112
 Dritter Teil: Das Sozialstaatsprinzip als dynamisches Verfassungs- element	 116
A. Die grundsätzliche Dynamik des Sozialstaatsprinzips	116
I. Statik des Rechtsstaats - Dynamik des Sozialstaats	116
II. Die Auffassung des BVerfG	118
1. Sozialstaat als Staatszielbestimmung	118
2. Demokratischer Idealismus des BVerfG	120
B. Umfang und Grenzen sozialstaatlicher Dynamik	121
I. Die Auffassungen der Rechtslehre	122
1. Die These von der Neu- und Andersgestaltung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ...	122
2. Die h. A. vom Sozialstaatsprinzip als konstitutivem Element der bestehenden Ordnung	124
a. Die 'restriktive' Sozialstaatsinterpretation	124
b. Die 'evolutionäre' Sozialstaatsinterpretation	126
c. Die 'stabilisierende' Sozialstaatsinterpretation ...	128
II. Die Auffassung des BVerfG	131
1. Zurückhaltung innerhalb 'dynamischer' Rechtsgebiete .	131
a. Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsrecht	131
b. Sozialstaatsprinzip und Steuerrecht	134
c. Sozialstaatsprinzip und Gesellschaftspolitik	135
d. Sozialstaatsprinzip und Eigentumsrecht	137
2. Der Vorrang 'ethischer' Interpretation des Sozial- staatsprinzips und die affirmative Wirkung der Sozial- staatsinhalte	138
a. Übergewicht für- und vorsorgender Rechtsbereiche .	139
b. Stabilisierungsfunktion der Sozialstaatselemente ..	141
III. Zusammenfassung und Ausblick	144
 Anhang: Zusammenstellung der untersuchten Entscheidungen	 147

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv für öffentliches Recht, zit. nach Band und Seite
Art.	Artikel
AuR	Arbeit und Recht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAG E	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, Amtliche Sammlung
BArbBl	Bundesarbeitsblatt
BayVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
Beschl.	Beschluß
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Amtliche Sammlung
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG E	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
f, ff	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
grds.	grundsätzlich
h. A.	herrschende Ansicht
HGB	Handelsgesetzbuch
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JJb	Juristenjahrbuch
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
JW	Juristische Wochenschrift

JZ	Juristenzeitung
LAG	Lastenausgleichsgesetz
maW	mit anderen Worten
MDR	Monatsschrift Deutsches Recht
m. E.	meines Erachtens
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein - Westfalen
RdA	Recht der Arbeit
RGBI	Reichsgesetzblatt
Rspr.	Rechtsprechung
RStBl	Reichssteuerblatt
RVO	Reichsversicherungsordnung
s.	siehe
S.	Seite
sog.	sogenannt
SozG	Sozialgericht
st.	ständig
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen des Verbandes der deutschen Staatsrechtslehrer, zit. nach Band und Seite
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

WPM	Wertpapiermitteilungen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
z. T.	zum Teil

LITERATURVERZEICHNIS

- Abendroth, Wolfgang Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Sultan - W. Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie, Frankfurt, 1955, S. 81 ff
- ders. Aussprache über 'Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats', in: VVDStRL 12, 85 ff, zit.: Begriff
- Achterberg, Norbert Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, in: Der Staat, Band 8 (1969), S. 159 ff
- Bachof, Otto Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht, in: VVDStRL 12, 37 ff, zit.: Begriff
- Badura, Peter Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, Tübingen, 1966
- ders. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AöR 92 (1967), S. 382 ff
- Becker, Hans-Joachim Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Grundgesetz, in: JöR 15, 263 ff
- Benda, Ernst Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, Göttingen, 1966, zit.: Industrielle Herrschaft
- ders. Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik, in: ZRP 77, 1 ff
- Blasius, Dirk Lorenz vom Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform, in: Der Staat, Band 10 (1971), S. 53 ff
- Bogs, Walter Der soziale Rechtsstaat im deutschen Verfassungsrecht, in: Sozialer Rechtsstaat - Weg oder Irrweg? Begriff und Problematik der Sozialstaatsklausel unseres Grundgesetzes, Heft 31 der Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, 1963, S. 44 ff

- ders. Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, in: Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Band II/G (1960), zit.: DJT
- ders. Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat, 1961, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, herausgegeben von E. Forsthoff, 1968, S. 509 ff
- Born, Karl-Erich Idee und Gestalt des sozialen Rechtsstaats in der deutschen Geschichte, in: Sozialer Rechtsstaat - Weg oder Irrweg? Heft 31 der Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, 1963, S. 81 ff
- v. Doemming, K. - B. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR 1 (1951), S. 43 ff, 195 ff; zit.: v. Doemming u. a.
- Füßlein, R. W., Matz, W. Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: JZ 53, 193 ff
- Dürig, Günter Besprechung von C. - F. Mengers 'Der Begriff des sozialen Rechtsstaats', in: AöR 79, 254 ff
- ders. Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, in: AöR 81 (1956), S. 117 ff
- Echterhölter, Rudolf Zehn Jahre Bundesverfassungsgericht, in: Der Betriebsberater, 1961, S. 1017 ff
- ders. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wirtschafts- und Sozialrecht, in: Der Betriebsberater 1962, 265 ff
- ders. Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht, in: Der Betriebsberater 1965, 1365 ff
- ders. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Arbeitsrecht, in: BARbBl 66, 548 ff, 588 ff
- Ehmke, Horst Staat und Gesellschaft als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für R. Smend zum 80. Geburtstag, 1962, S. 23 ff; zit.: Festgabe

- ders. Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff
- Engler, Helmut Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten, in: Das Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 1963, S. 87 ff
- ders. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1959 bis 1965, in: JöR 15 (1966), S. 137 ff
- Esser, Josef Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen, 1956
- Fechner, Erich Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, Tübingen 1953, zit.: Freiheit
- ders. Sozialer Rechtsstaat und Arbeitsrecht, in: RdA 55, 161 ff
- Federer, Julius Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: JöR 3, 15 ff
- Forsthoff, Ernst Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL 12 (1954), S. 8 ff; zit.: Begriff
- ders. Verfassungsprobleme des Sozialstaats, Münster 1954; zit.: Probleme
- ders. Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre, in: Epirrhosis, Festgabe für Carl Schmitt, Erster Teilband, 1968, S. 184 ff; zit.: Festgabe
- ders. Rechtsstaatlichkeit - Sozialstaatlichkeit, Aufsätze und Essays, herausgegeben von E. Forsthoff, Darmstadt, 1968
- ders. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 10., neubearbeitete Auflage, München 1973; zit.: Verwaltungsrecht
- Frey, Erich Zur Idee und Funktion des sozialen Rechtsstaats im Arbeitsrecht, in: Arbeit und Recht, 1961, S. 299 ff

- ders. Die Bedeutung des sozialen Rechtsstaats für den Gleichbehandlungsgrundsatz im Arbeitsrecht, AuR 61, 368 ff
- Friesenhahn, Ernst Die politischen Grundlagen des Bonner Grundgesetzes, in: Recht-Staat-Wirtschaft, Band II, Stuttgart 1950, S.164 ff
- ders. Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts, ebenda, S.239 ff
- Fröhler, Ludwig Die verfassungsrechtliche Grundlegung des sozialen Rechtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Österreich, München 1967; zit.: Grundlegung
- Fuß, Ernst-Werner Gleichheitssatz und Richtermacht, Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 3 GG, in: JZ 59, 328 ff
- Geiger, Willy Was heißt sozialer Rechtsstaat nach dem Grundgesetz? in: Sozialer Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat, Versorgungsstaat, Stuttgart 1954
- Gerber, Hans Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, in: AöR 81 (1956), S.1 ff
- Gerstenmaier, Klaus-A. Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 267, Berlin 1975; zit.: Sozialstaatsklausel
- Giese/Schunck Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, erläutert von F. Giese, neu bearbeitet von E. Schunck, 8. Auflage, Frankfurt 1970
- Goeckel, Klaus Die Grundsätze des Rechtsstaats in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Tübingen 1965
- Grewe, Wilhelm Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes, in: DRiZ 49, 351 ff
- ders. Die Bundesrepublik als Rechtsstaat, in: DRiZ 49, 392 ff

XVII

- | | |
|--------------------|---|
| Häberle, Peter | Die Wesensgehaltgarantie des Artikels 19 Abs. 2 des Grundgesetzes, 2. Auflage, Karlsruhe 1972;
zit.: Wesensgehaltgarantie |
| ders. | "Leistungsrecht" im sozialen Rechtsstaat, in: Recht und Staat, Festschrift für G. Küchenhoff zum 65. Geburtstag, Berlin 1972, S. 453 ff |
| ders. | Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat, Die Numerus-clausus-Entscheidung vom 18. 7. 1972, in: DÖV 72, 729 ff |
| ders. | Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30, 43 ff |
| ders. | "Gemeinwohljudikatur" und Bundesverfassungsgericht, in: AöR 95, 86 ff und 260 ff |
| Hall, Karl-H. | Das Numerus-clausus-Urteil und seine Folgen, in: JuS 74, 87 ff |
| Hamann, Andreas | Die Ermessensfreiheit des Gesetzgebers, in: NJW 55, 969 ff |
| ders. | Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 2., neubearbeitete Auflage, Berlin 1960 |
| Hamel, Walter | Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat, Eine Kritik an Gesetzgebung und Rechtsprechung, Berlin 1957 |
| Hartwich, Hans-H. | Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln und Opladen 1970;
zit.: Sozialstaatspostulat |
| Hecklinger, Roland | Die normative Kraft der grundgesetzlichen Sozialstaatsklausel in ihrer Bedeutung für das moderne Arbeitsrecht, Diss. Freiburg 1960 |
| Heller, Hermann | Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, in: VVDStRL 4 (1928), S. 98 ff |
| ders. | Staatslehre, herausgegeben von G. Niemeyer, 4. Auflage, Leiden 1970 |
| Herzog, Roman | Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971 |

XVIII

- | | |
|-------------------|---|
| ders. | Zur Auslegung des Sozialstaatsprinzips, in: BayVB1 76, 161 ff |
| Hesse, Konrad | Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. , ergänzte Auflage, Karlsruhe 1972; zit. : Grundzüge |
| ders. | Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für R. Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962; zit. : Festgabe |
| Huber, Ernst R. | Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 56, S. 97 ff, 135 ff, 172 ff, 200 ff |
| ders. | Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, Oldenburg 1962; zit. : Rechtsstaat |
| Huber, Hans | Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Festgabe für Giacometti, Zürich 1953, S. 59 ff |
| ders. | Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen, 1955, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, herausgegeben von E. Forsthoff, 1968, S. 259 ff |
| Hueck, Alfred | Der Sozialstaatsgedanke in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: Festschrift für Apelt, München und Berlin 1958, S. 57 ff |
| Ipsen, Hans-Peter | Über das Grundgesetz, in: Hamburger Universitätsreden Nr. 9, Selbstverlag der Universität Hamburg, 1964; zit. : Über das GG |
| ders. | Enteignung und Sozialisierung, in: VVDStRL 10 (1951), S. 74 ff |
| ders. | Anmerkung zu BVerfG E 1, 97 ff vom 19.12.1951, in: DÖV 52, 217 ff |
| ders. | Gleichheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Zweiter Band, Berlin 1954 |

- Jellinek, Hansjörg Die Weiterentwicklung des Grundgesetzes durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: JöR 16 (1967), S. 183 ff
- Kaiser, Joseph Die Stellung des Berufsbeamtentums und seiner Vertretungen im sozialen Rechtsstaat, in: Sozialer Rechtsstaat - Weg oder Irrweg? Heft 31 der Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, 1963, S. 27 ff
- Kaufmann, Erich Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 9, 1 ff
- Kimminich, Otto Anmerkung zu BVerfG E 33, 303 ff vom 18.7.1972, Numerus-clausus-Urteil, in: JZ 72, 696 ff
- Klein, Friedrich Bonner Grundgesetz und Richterstaat, in: ZStW 50, 390 ff
- Klein, Hans Hugo Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Über Grenzen normativer Gebundenheit des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt 1968
- Köttgen, Arnold Der soziale Bundesstaat, in: Neue Wege der Fürsorge, Festschrift für H. Muthesius, Köln 1960, S. 19 ff; zit.: Festschrift
- Krause, Friedrich Allgemeine Geschäftsbedingungen und das Prinzip des sozialen Rechtsstaats, 1955, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, herausgegeben von E. Forsthoff, 1968, S. 291 ff
- Krüger, Herbert Das Bundesverfassungsgericht und der moderne Staat, in: Zeitschrift für das Beamtenrecht, 1954, S. 33 ff
- ders. Allgemeine Staatslehre, 2., durchgesehene Auflage, Stuttgart 1966
- ders. Die deutsche Staatlichkeit im Jahre 1971, in: Der Staat, Band 10 (1971), S. 1 ff
- Laufke, Franz Vertragsfreiheit und Grundgesetz, in: Festschrift für H. Lehmann, Band 1, 1956, S. 145 ff
- Leibholz, Gerhard Verfassungsrecht und Arbeitsrecht, in: Hueck-Leibholz, Zwei Vorträge zum Arbeitsrecht, 1960, S. 23 ff

- Leibholz-Rinck Grundgesetz-Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 4. , überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln 1971;
zit. : Leibholz-Rinck
- Leisner, Walter Grundrechte und Privatrecht, München 1960
- Lerche, Peter Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungs-
direktiven, Zu den "nicht erfüllten Gesetzgebungs-
aufträgen", in: AöR 90, 341 ff
- Loewenstein, Karl Verfassungsrecht und Verfassungsrealität, in: AöR 77,
387 ff
- von Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz, Erläutert von H. v. Mangoldt,
Zweite Auflage von F. Klein, Band 1, Berlin und
Frankfurt 1957;
zit. : v. Mangoldt-Klein
- Marcic, René Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat, Gedanken
über den demokratischen Rechts- und Sozialstaat,
Wien 1957
- Martens, Wolfgang Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30,
7 ff
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, Ein Studienbuch, 18. , neu-
bearbeitete Auflage, München 1972;
zit. : LB
- ders. Die allgemeinen Verfassungsprinzipien des Grundge-
setzes und die neuere Rechtsprechung des Bundesver-
fassungsgerichts zur Sozialversicherung, in: Die So-
zialversicherung der Gegenwart, Band 1 und 2, Berlin
1963, S. 7 ff
- ders. Bundesverfassungsgericht und Sozialversicherung, in:
Die Sozialversicherung der Gegenwart, Band 6,
Berlin 1967, S. 31 ff
- Maunz-Dürig-Herzog Grundgesetz, Kommentar, von T. Maunz, G. Dürig,
R. Herzog, Band 1, Lieferung 1 bis 13, Band 2, Lie-
ferung 1 bis 14, München 1973 und 1976;
zit. : Maunz-Dürig-Herzog

- Menger, Christian-F. Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz, Tübingen 1953;
zit.: Begriff
- Menzel, Eberhard Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik, in: DÖV 72, 537 ff
- Müller, Friedrich Juristische Methodik, Berlin 1971
- Müller, Gebhard Bundesverfassungsgericht und Wirtschaftsverfassungsrecht, in: JJB 2 (1961/62), S. 17 ff
- Müller, Gerhard Der Sozialstaatsgedanke unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: BArbBl 64, 723 ff
- Muthesius, Volkmar Das gefährliche Wort "sozial", in: Neue Wege der Fürsorge, Festschrift für H. Muthesius, Köln 1960, S. 299 ff
- Mutius, Albert von Grundrechte als "Teilhaberrechte" - Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des "numerus-clausus", in: VerwArch 1973, S. 183 ff
- Nipperdey, Hans Carl Aussprache über 'Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats', in: VVDStRL 12, 98 ff;
zit.: Aussprache
- ders. Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, Köln 1961
- Plander, Harro Anmerkung zu BVerfG E 33, 303 ff - Numerus-clausus-Urteil - vom 18. 7. 1972, in: NJW 72, 1941 f
- Raiser, Ludwig Vertragsfreiheit heute, in: JR 58, 1 ff
- Ramm, Thilo Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, Beitrag zu einer Verfassungslehre, Stuttgart 1965;
zit.: Arbeitskampf
- ders. Der Wandel der Grundrechte und der freiheitliche soziale Rechtsstaat, in: JZ 72, 137 ff
- Redeker, Konrad Legitimation und Grenzen richterlicher Rechtsetzung, in: NJW 72, 409 ff
- Reuß, Hermann Der Wohlfahrtsstaat, in: JR 58, 1 ff

- Reuss, Wilhelm Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips, in: Sozialstaatsprinzip und soziale Sicherheit, von W. Reuss und K. Jantz, in: Band 10 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 1960
- Ridder, Helmut Enteignung und Sozialisierung, in: VVDStRL 10 (1951), S. 124 ff
- ders. Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1960; zit.: Gewerkschaften
- Rohwer-Kahlmann, Harry Sozialversicherung und sozialer Rechtsstaat, in: Sozialenquete und Sozialrecht, Festschrift für W. Bogs, 1967, S. 109 ff; zit.: Festschrift
- ders. Die Sozialstaatsklausel in der richterlichen Praxis, in: ZSR 67, 449 ff
- Ronneberger, Franz Lorenz von Stein, Zur 150. Wiederkehr seines Geburtstages am 15.11.1965, in: Der Staat, Band 4 (1965), S. 395 ff
- Rupp, Hans Heinrich Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, in: JZ 71, 401 ff
- Ryffel, Hans Öffentliche Interessen und Gemeinwohl, Reflexionen über Inhalt und Funktion, in: Band 39 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, S. 13 ff
- Schäfer, Hans Moderne Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DVBl 72, 405 ff
- Scheuner, Ulrich Grundfragen des modernen Staates, in: Recht-Staat-Wirtschaft, Band 3, 1951, S. 126 ff
- ders. Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1960, S. 229 ff; zit.: 100 Jahre DJT
- ders. Pressefreiheit, in: VVDStRL 22, 1 ff

- Schick, Walter Untergesetzliche Rechtssätze als Enteignungsnormen, in: DVBl 62, 774 ff
- Schmidt, Horst G. Das Sozialstaatsprinzip in der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Freiburg 1971;
zit.: Höchstrichterliche Rechtsprechung
- Schmitt, Carl Nehmen, Teilen, Weiden, in: Carl Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958, S. 489 ff
- Schmitt Glaeser, W. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL 31, 179 ff
- Schreiber, Werner Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Praxis der Rechtsprechung, Berlin 1972;
zit.: Praxis
- Seuffert, Walter Die Abgrenzung der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Gesetzgebung und der Rechtsprechung, in: NJW 69, 1369 ff
- Skuhr, Werner Die Stellung der Demokratie in der deutschen Nachkriegssituation über den "demokratischen und sozialen Rechtsstaat", dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Beiträge Ernst Forsthoffs, Diss. Berlin 1961
- Smend, Rudolf Integration, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1966
- Stein, Erwin Die verfassungsrechtliche Grenze der Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung, in: NJW 64, 1747 ff
- Stern, Klaus Sozialstaat, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1966
- Strauß, Walter Wirtschaftsverfassung und Staatsverfassung, Tübingen 1952
- Suhr, Dieter Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, in: Der Staat, Band 9 (1970), S. 67 ff
- Tomandl, Theodor Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht

- Ule, Carl Hermann Allgemeines Wohl und öffentliche Interessen in der Rechtsprechung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 39, S.125 ff
- ders. Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Ein Überblick über die Rechtslage und Rechtsentwicklung im Bund und in den Ländern, in: DVBl 72, 437 ff
- Weber, Werner Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat, Band 4 (1965), S.409 ff
- ders. Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Auflage, Berlin 1970, zit.: Spannungen
- ders. Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Stand und Tendenzen der Gesetzgebung, in: DVBl 71, 806 ff
- Weisel, Horst Das Sozialstaatsprinzip des Bonner Grundgesetzes, Ein Beitrag zu seiner Substanz-, Funktions- und Strukturproblematik, Diss. Marburg 1960
- Werner, Fritz Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung, in: AöR 81, 84 ff
- ders. Das Problem des Richterstaates, in: Recht und Gericht in unserer Zeit, S.176 ff, Köln 1971
- Wernicke, H. G. Art. 20 Grundgesetz, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Stand: 31. Lieferung, März 1973; zit.: BK
- Wertenbruch, Wilhelm Sozialhilfeanspruch und Sozialstaatlichkeit, in: Festschrift für G. Küchenhoff, Band Staat und Gesellschaft, S. 343 ff, Göttingen 1967
- Wiegand, Dietrich Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, in: DVBl 74, 657 ff
- Winkelvoß, Reimer Die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaats, in: DRiZ 66, 332 ff

- Wittig, Peter Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts? in: Der Staat, Band 8 (1969), S. 137 ff
- Wolff, Bernhard Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 1954 bis 1957, in: JöR 7, 107 ff
- Wolff, Hans-Julius Verwaltungsrecht I, Ein Studienbuch, 8. Auflage, München 1971;
zit.: Verwaltungsrecht
- Wollny, Paul Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: DVBl 72, 525 ff
- Zacher, Hans F. Bayern als Sozialstaat, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1962, S. 257 ff
- ders. Soziale Gleichheit, Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, in: AöR 93, 341 ff

EINLEITUNG

I. Vielfältige Verwendung des Sozialstaatsprinzips

Kaum ein verfassungsrechtlicher Begriff ist so vielseitig und mannigfacher Verwendung fähig wie das in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes erwähnte Adjektiv "sozial" ¹⁾. Dabei wird dieser Begriff nicht nur innerhalb der juristischen Diskussion zur Bekräftigung von zum Teil gegensätzlichen Interpretationen der bundesdeutschen Staatlichkeit verwendet; politische, wirtschaftliche und "soziale" Gruppen bedienen sich seiner trotz erheblich divergierender Ausgangspositionen und Absichten gleichsam als "Passe-partout" zur Proklamation parteipolitischer Zielsetzungen ²⁾ wie zur Begründung unterschiedlicher wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Aussagen ³⁾. Diese "Sozial - Inflation" ⁴⁾ deutet eine prinzipielle "Offenheit" ⁵⁾ dieses Begriffs für formal-juristische wie inhaltlich-weltanschauliche Interpretationen, wie auch eine fortdauernde Unklarheit über seine Wesensmerkmale als Folge rechtlicher Nichtbewältigung trotz nunmehr 25jähriger theoretischer Auseinandersetzung an, die, neben der Unsicherheit über den Begriff des "Sozialen" an sich, Fragen nach dem Verfassungsrang des Sozialstaatsprinzips, seinem Normcharakter, insbesondere aber seinen inhaltlichen Elementen offen läßt. Die zum Thema Sozialstaat veröffentlichte verfassungsrechtliche Literatur gleicht in ihrer kaum zu überschauenden Vielfalt ⁶⁾ dem uferlosen Anwendungsbereich

1) Vgl. Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 23; zuletzt Herzog, BayVBl 76, 161 und in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 149 f u. 166 f.

2) Vgl. nur etwa das "soziale Element" in den Parteibezeichnungen von SPD und CDU.

3) Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, S. 89, spricht mit Recht von "Abnutzung bis zur Unkenntlichkeit" des Sozialstaatsprinzips im politischen "Tageskampf".

4) v. Muthesius, Das gefährliche Wort "sozial", in: Festschrift für H. Muthesius, S. 302.

5) Vgl. Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 73.

6) Vgl. auch Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 429.

der politischen Praxis ⁷⁾ und erhält seitens der Jurisdiktion in zunehmendem Maße ein vorrangig noch am Einzelfall orientiertes "sozialstaatliches Äquivalent" ⁸⁾.

II. Aufgabe und Ziel der Arbeit

Die vorliegende Arbeit verfolgt nicht das Ziel, der großen Zahl von Sozialstaatsinterpretationen eine weitere hinzuzufügen. Angestrebt wird indes eine möglichst umfassende Darstellung des Problemkreises allein anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

1. Die Beschränkung auf die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts soll zum einen Konzentration und Vollständigkeit ermöglichen, geschieht aber vor allem wegen seines Selbstverständnisses als "Hüter der Verfassung" ⁹⁾, seiner damit verbundenen Autorität und seiner politisch-praktischen Effizienz ¹⁰⁾.

Eine Gesamtdarstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

-
- 7) Ein erster Kulminationspunkt in der theoretischen Auseinandersetzung wurde in den Jahren 1951 - 53 erreicht; danach erlahmte zunächst das Interesse am Sozialstaat, setzte Anfang der 60er Jahre wieder ein und verlagerte sich in der Folgezeit immer stärker auf die politischen Aspekte des Sozialstaatsprinzips, vgl. vor allem Zacher, Suhr, Hartwich.
 - 8) Vgl. dazu insbes. Schreiber, Das Sozialstaatsprinzip in der Praxis der Rechtsprechung.
 - 9) Vgl. schon BVerfG E 2, 124 (131); ausf. Seuffert, NJW 69, 1369 ff.
 - 10) Vgl. Weber, S. 429; er hält die Rechtsprechung des BVerfG zu Recht für repräsentativ hinsichtlich des Kreises der möglichen Anwendungsfälle des Sozialstaatsprinzips (S. 430), die anderen obersten Gerichte haben entweder nur selten zum Sozialstaatsprinzip Stellung bezogen - so der BGH und der BFH, vgl. dazu den umfassenden Überblick bei Schreiber, Praxis, S. 197 ff -, oder sich häufig den Ausführungen des BVerfG angeschlossen - so das BVerwG, vgl. dazu Wollny, DVBl 72, 525 ff -; das BSG und das BAG erwähnen das Sozialstaatsprinzip zwar häufiger, ihren Aussagen kommt aber nur geringe spezifisch verfassungsrechtliche Bedeutung zu; vgl. zu letzteren Maunz, SozVersR, Bd. 1/2, S. 7 ff und Bd. 6, S. 31 ff; Hueck, Festschrift für Apelt, S. 57 ff; Gerhard Müller, BARbBl 64, 723 ff.

zum Sozialstaatsprinzip fehlt bisher; bereits erschienene Literatur hat sich meist mit Einzelfragen beschäftigt ¹¹⁾ oder einen praxisbezogenen Überblick gegeben, der weitgehend auf eine Einbeziehung der einschlägigen Literatur verzichtete ¹²⁾. Ausführlichere Darstellungen liegen sehr lange zurück ¹³⁾ oder sind unvollständig ¹⁴⁾; eine eigene Wertung erfolgte zudem nur selten ¹⁵⁾.

2. Einer Arbeit, die den Versuch einer Gesamtdarstellung der Rechtsprechung eines Gerichts, das zudem als Verfassungsorgan in unmittelbarer Nähe zu "politischem Recht" steht ¹⁶⁾, zu einem isolierten Verfassungsproblem beinhaltet, drohen a priori zwei Gefahren:

Da der wissenschaftliche Anspruch zunächst den objektivierten Nachweis bestimmter Aussagen verlangt, könnte eine dadurch zwingend gebotene Vollständigkeit der einschlägigen Entscheidungen zu einer summarischen Zitaten-sammlung absinken, der vornehmlich Katalogwert zukäme. Daher wird im folgenden von wörtlichen Zitaten nur sparsamer Gebrauch gemacht, zudem nur zum Nachweis grundlegender Sozialstaatscharakterisierungen. Ebenso kann

- 11) Echterhölter, BB 62, 265 und BB 65, 1365 ff befaßt sich mit dem Wirtschafts- und Sozialrecht und in BARbBl 66, 548 ff und 588 ff mit dem Arbeitsrecht; Maunz, aaO, mit dem Sozialversicherungsrecht; Badura, AöR 92, 382 ff mit dem Wirtschaftsverfassungsrecht; Zacher, AöR 93, 341 ff mit der speziellen Problematik von Sozialstaatsprinzip und Gleichheitssatz.
- 12) Insbes. Schreiber, Praxis, S.15; eine tabellarische Übersicht geben Engler, JÖR 15, 137 ff und Echterhölter, aaO, vgl. Anm.11); neuerdings ausf. Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S.35 ff.
- 13) Vgl. etwa Werner, AöR 81, 1 ff.
- 14) Weber, Der Staat, Bd.4, S.419 ff, untersucht 24 Entscheidungen, obwohl bis 1965 mehr als doppelt so viele das Sozialstaatsprinzip erwähnen; ähnlich unvollständig Schmidt, Höchstrichterliche Rechtsprechung, der 150 Entscheidungen aller Gerichte analysiert, die bis 1970 ergangen waren, obwohl Schreiber, Praxis, S.197 ff, für diesen Zeitraum auf mehr als 250 Entscheidungen kommt.
- 15) So lediglich Weber, Badura und Zacher, vgl. Anm.11), 14).
- 16) Daß hierin keine einseitige Bevorzugung einer bestimmten politischen Gruppierung liegen darf, ist evident; das BVerfG hat allein die Normen des GG und die von ihm anerkannten und ihm vorgegebenen Bindungen zu beachten, vgl. Gebhard Müller, BVerfG und Wirtschaftsverfassungsrecht, JJb 2, 17 (40); BVerfG E 2, 143 (181).

auf eine inhaltliche Wiedergabe des Verfahrensgegenstandes in den meisten Fällen verzichtet werden, wie auch auf eine detaillierte Schilderung der Entscheidungsbegründungen 17).

Soll der Erkenntnisgewinn andererseits über eine Argumentenlese hinausreichen, setzt man sich gerade hinsichtlich eines der politisch-ideologischen Parteinahme überaus zugänglichen Verfassungselements, wie es das Sozialstaatsprinzip ist, der Gefahr einer subjektiven "Überhöhung" bereits vorgeformter Meinungen oder zumindest einer nicht mehr rechtlich-neutralen, sondern weltanschaulich-wertenden Analyse der Gerichtsentscheidungen aus.

Diese zweite Gefahr zu bannen, erscheint nur möglich unter Verzicht auf jedwede Prämisse bezüglich der Sozialstaatsinterpretation, also auch auf eine eigene oder entlehnte Sozialstaatskonzeption. Um dem Zirkel einer daraus folgenden wertfreien Kasuistik zu enttrinnen, wird in dieser Arbeit eine Art Mittelweg beschriftet.

Einem Überblick über die einschlägigen Entscheidungen, der die praktische Behandlung des Sozialstaatsprinzips als solchem durch das Bundesverfassungsgericht vorab verdeutlichen soll - Einführungsteil -, folgt eine zusammenhängende Darstellung aller Argumente und Ansichten unter Rückgriff auf Problemschwerpunkte innerhalb der Verfassungsrechtsliteratur, die im wesentlichen "integriert" ohne eigene Wertung zur Erläuterung des Streitstandes dient. Das Hauptgewicht liegt dabei weniger auf entscheidungserheblichen Einzelfragen, als auf dem Nachweis ständig wiederkehrender Wesenselemente und beinhaltet somit keine detaillierte Urteilsschelte. Darstellung und Analyse der formalen - 1. Teil - und materiellen - 2. Teil - Sozialstaats-elemente münden im 3. Teil in den Versuch, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf konkrete Sozialstaatskonzeptionen oder zumindest einheitliche Tendenzen hin zu untersuchen. Erst dabei sollen die grundlegenden verfassungsrechtlichen Sozialstaatsinhalte mit einer von der ganz einhelligen Literaturmeinung vertretenen These konfrontiert werden, der Frage nämlich, ob sich dem Sozialstaatsprinzip dynamische, evolutionäre, auf Fortentwicklung der unter der grundgesetzlichen Ordnung lebenden Gesellschaft gerichtete Tendenzen zuerkennen lassen. Dieser Ausgangspunkt erfordert zwar durchaus eine wertende Aufteilung der Entscheidungen auch nach "politischen" Maßstäben, wie sie "dynamische", "evolutionäre" oder "restaurative" Relevanz etwa intendieren, verändert aber nicht den methodischen Ansatz eines Verzichts auf ein "ideologisches Präjudiz", ohne den

17) Vgl. hierzu aber Weber, Der Staat, S. 414 ff.

eine vorurteilsfreie Gesamtanalyse undurchführbar erscheint 18).

3. Praktisches Erfordernis einer umfassenden, "objektiven", aber tendenzorientierten Analyse von Inhalt und Tragweite des Sozialstaatsprinzips im Bereich der Verfassungsrechtsprechung ist eine strenge Beschränkung der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts auf die tatsächlichen Äußerungen zu diesem Prinzip. Die Arbeit befaßt sich daher nur mit den aktuellen Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip, nicht mit der denkbaren Vielfalt potentieller Verwendungsbereiche 19). Berücksichtigt werden somit nur Urteile und Beschlüsse, die das Sozialstaatsprinzip ausdrücklich erwähnen oder im Zusammenhang damit stehen 20).

18) Die Unterscheidungskriterien "Dynamik-Statik" etwa mögen für eine streng formal-juristische Bewertung der Entscheidungen relativ unbrauchbar sein und im Einzelfall auf Grund unterschiedlicher politischer und ideologischer Ansätze zu konträren Auffassungen verleiten. Die überwiegende Anzahl der entschiedenen Sachverhalte läßt indes eine Ortsbestimmung des Anwendungsbereichs zwischen beiden Polen, wie etwa auch zwischen "Restauration und Evolution", objektiv zu; bei politisch unterschiedlich motivierten Tendenzaussagen ist zumindest ein konkreter verfassungsrechtlicher Kern als ideologieneutrales Substrat festzuhalten. Die Gefahren einer politischen Rechtsprechung des BVerfG stellt Wittig, Der Staat, Bd. 8, S. 137 ff sehr ausführlich dar.

19) Hiervon scharf zu trennen sind die Fälle, in denen das BVerfG aus unerklärlichen Gründen das Sozialstaatsprinzip nicht zur Falllösung heranzog, obwohl es dies bei gleichgelagerten Sachverhalten getan hatte; aus diesem Verfahren Schlüsse zu ziehen, erscheint durchaus legitim, vgl. im einzelnen dazu unten, Einführungsteil; eine beinahe unerschöpfliche Quelle der Anwendung des Sozialstaatsprinzips ist vor allem in Bezug auf die Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz gegeben, vgl. dazu Zacher, AöR 93, 314 ff, und im einzelnen unten, 2. Teil, B III 2.

20) Eine tendenzorientierte Wertung erfordert eine Einteilung der Entscheidungen nach gemeinsamen Gruppenmerkmalen, die notwendigerweise eine andere sein muß als eine bloße Aufzählung der sozialstaatlichen Anwendungsmöglichkeiten über das gesamte GG-Spektrum, vgl. hierzu aber insbes. Echterhölter, BB 61, 1017 ff; zu den Grundrechten vgl. Engler, Das Bundesverfassungsgericht, S. 87 ff; ders., JöR 15, 137 ff; Zacher, aaO; Badura, AöR 92, 382 ff; auch Schmidt, Höchstrichterliche Rechtsprechung, S. 35 ff.

EINFÜHRUNGSTEIL

I. Überblick über die Gesamtzahl der Entscheidungen

Erste Erkenntnisse über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip liefert eine umfassende Übersicht über die einschlägigen Urteile und Beschlüsse seit 1951. Die vorliegende Untersuchung stützt sich bei Prüfung und Analyse der Aussagen des Gerichts auf 98 Entscheidungen ¹⁾, die sich direkt mit dem Sozialstaatsprinzip befassen oder im Zusammenhang damit stehen ²⁾.

Einundzwanzig weitere Entscheidungen, die das Sozialstaatsprinzip unerwähnt lassen, werden in dieser Arbeit mituntersucht, da sie für die Darstellung der Behandlungsweise jenes Prinzips durch das Bundesverfassungsgericht symptomatisch erscheinen ³⁾.

Auf den ersten Blick scheint die Häufigkeit der Berufungen auf das Sozialstaatsprinzip kontinuierlich zuzunehmen. Erwähnten bis Anfang 1964 nur 38 Entscheidungen das Sozialstaatspostulat, so waren es im folgenden Dreizehn-Jahres-Zeitraum immerhin schon 60, wobei ein signifikanter Anstieg der Berufungen, gemessen an der Zahl aller Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen, aller-

-
- 1) Diese Zahl resultiert aus einer Durchsicht der offiziellen Entscheidungssammlung des BVerfG - bisher erschienen 41 Bände - und der einschlägigen Zeitschriften; als letzte Entscheidung wurde der Beschluß vom 13.1.76 - E 41, 193 ff - berücksichtigt.
 - 2) 89 Entscheidungen erwähnen das Sozialstaatsprinzip ausdrücklich; bei den übrigen neun steht es als Leitgedanke im Hintergrund, ohne direkt genannt zu werden.
 - 3) Vgl. Anm. 19 auf S. 5; nur wenn auf Grund bereits vorgegebener Anwendungsbereiche die Heranziehung des Sozialstaatsprinzips zu anderen Falllösungen zwingend gefolgert werden kann, erscheint es legitim, diese Gruppe zur Gesamtanalyse der verfassungsgerichtlichen Sozialstaatspraxis zu verwenden, auch wenn sich deren Berücksichtigung auf exemplarische Fälle beschränkt.

Die 98 Entscheidungen stellen zusammen mit den übrigen 21 eine Gesamterfassung dar; vgl. auch die Übersicht bei Schreiber, S. 193 f.

dings erst in den letzten sechs Jahren zu verzeichnen ist ⁴⁾. Die 23 ergangenen Urteile und 75 Beschlüsse verteilen sich annähernd gleichmäßig auf "konkrete" Normenkontrollverfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ⁵⁾ und Verfassungsbeschwerden ⁶⁾.

II. Das Sozialstaatsprinzip in der BVerfG-Rechtsprechung

Lassen sich aus einer möglicherweise zufälligen Häufung von Urteilen und Beschlüssen nur schwerlich konkrete Folgerungen ableiten, so gibt eine Übersicht über die Art der Verwendung des Sozialstaatsprinzips, wie auch die Länge und argumentative Entscheidungserheblichkeit der Ausführungen erste Aufschlüsse über die Rechtsprechungspraxis. Anhand von vier Fallgruppen läßt sich in exemplarischer Weise die typische Handhabung des Sozialstaatsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht aufzeigen.

1. Bei den meisten der einundzwanzig Entscheidungen, die das Sozialstaatsprinzip nicht erwähnen ⁷⁾, erscheint dessen Nichtbeachtung willkürlich. Vom Rechtsproblem und der tatbestandlichen Ausgangslage wesentlich identische Sachverhalte beurteilt derselbe Senat einmal unter Bezugnahme auf das Sozialstaatspostulat, das andere Mal ohne jeden Hinweis darauf ⁸⁾.
-
- 4) Der prozentuale Anteil der Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip an der Gesamtzahl aller BVerfG-E belief sich auf 6 % von Mitte 1951 bis Ende 1956, 7,5 % von 1957 bis 1961, 6 % von 1962 bis 1966, 8 % von 1967 bis Mitte 1973 und 8,6 % bis Anfang 1976.
 - 5) Insgesamt 49 Entscheidungen.
 - 6) Insgesamt 55 E; es kamen Überschneidungen mit Art. 100 vor.
 - 7) Vgl. Anm. 3 auf S. 6.
 - 8) So erklärt der Erste Senat in E 1, 109 (111) die Verhinderung der Rechtsverfolgung im FGG-Verfahren auf Grund von Armut als mit dem "Verfassungsgrundsatz des sozialen Rechtsstaats" unvereinbar, erwähnt diesen Grundsatz in E 2, 336 ff bei der Armenrechtsgewährung nach § 172 StPO jedoch nicht. In E 28, 324 (348) wird bei der Beurteilung der sog. "Heiratswegfallklauseln" nach dem Angestelltenversicherungsrecht die Hinterbliebenenversorgung noch als "besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips" hervorgehoben; bei der Begründung zu den gleichen Klauseln im Bundesversorgungsgesetz, E 29, 57, (65 ff), und dem Bundeskindergeldgesetz, E 29, 71 (82), findet sich kein Hinweis auf dieses Prinzip; ähnlich auch E 29, 1 ff. In E 27, 253 (283) begründet das BVerfG die Pflichten einer durch Krieg ver-

Besonders kennzeichnend weisen dies zwei Entscheidungen zur Eigentumsrechtsprechung aus, die zum einen ⁹⁾ die Interessen der Allgemeinheit mittels sozialstaatlicher Argumente betonen ¹⁰⁾, zum andern das Sozialstaats- element trotz breiter Ausführungen über das Gemeinwohl mit keinem Wort erwähnen ¹¹⁾.

In die Gruppe willkürlicher Sozialstaatsverwendung gehören auch die Entscheidungen, die in ausschließlichem Bezug zu den Sachgebieten stehen, welche sich bei einer Gesamtschau als Hauptanwendungsbereiche sozialstaatlicher Argumentation erweisen: dem Sozialrecht im weiteren Sinne ¹²⁾: Wurde in den meisten Fällen sozialrechtlicher Art das Sozialstaatsprinzip zumindest noch beiläufig erwähnt ¹³⁾, so fehlt es bei anderen sozialrelevanten Entscheidungen völlig ¹⁴⁾. Als krasses Beispiel sozialstaatlicher Rechtsprechungswillkür zählt hierzu der Beschluß vom 20.10.1971 ¹⁵⁾, bei dem das Bundesverfassungsgericht erkannte, daß durch den Ausschluß einer bisher in Entschädigungsleistungen einbezogenen Bevölkerungsgruppe

8) Fortsetzung:

bundenen Schicksalsgemeinschaft mit dem Sozialstaatsprinzip; in E 38, 154 ff (insbes. 170) findet dieser Grundsatz bei wortgleicher Übernahme nur andeutungsweise ("Art. 20 Abs. 1 GG") Eingang; im Ergebnis ebenso Gerstenmaier, S. 35.

9) In E 4, 219 (235).

10) Ähnlich auch E 20, 351 (361) und 25, 112 (117).

11) In E 24, 367 ff; in allen Fällen entschied der 1. Senat.

12) Vgl. Einleitung, S. 2; im einzelnen dazu unten, 2. Teil, A II; 3. Teil, B II 2.

13) Vgl. dazu sogleich unter 3. und 4.

14) Zu typisch sozialstaatsrelevanten Rechtsgebieten nehmen E 25, 314 ff, wo es um die Altershilfe für Landwirte geht, und E 31, 185 ff, die die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Altersruhegeldbestimmung - § 60 I Angestelltenversicherungsgesetz - betraf, Stellung; trotz ausführlicher Argumentation zur Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personenkreise und der sozialgestaltenden Tätigkeit des Staates blieb das Sozialstaatsprinzip unerwähnt.

15) E 32, 111 ff; zur Regelung der sog. "Österreich-Fälle". Durch gesetzgeberische Regelung wurden NS-Verfolgte, die an einem bes. Stichtag in Österreich gelebt hatten, von Lastenausgleichszahlungen ausgenommen, obwohl sie vorher von der BRD - allerdings auf freiwilliger Gewährung beruhende - sog. "fiktive Vertreibungsschäden" ersetzt bekommen hatten; das BVerfG konnte keinen Verfassungsverstoß feststellen.

von diesen staatlichen Unterstützungen zwar eine "unbefriedigende Rechtslage" ¹⁶⁾ herbeigeführt werde, zumal es sich bei den Ausgeschlossenen um Verfolgte des Nationalsozialismus handelte; mit dem Hinweis auf seine Entscheidung vom 3.12.1969 ¹⁷⁾ wollte das Gericht offenbar seine Kontinuität in entschädigungsrechtlichen Fragen untermauern, übersah aber anscheinend, daß es ebenda noch unter Hinweis auf die Wertordnung des Grundgesetzes "besonders im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip" für Rechens hielt, die staatliche Gemeinschaft zufallsbedingte Lasten einzelner aus schicksalhafter Verknüpfung letztlich mittragen zu lassen ¹⁸⁾. Die Bezugnahme auf den sozialen Staat fehlt dagegen in E 32, 111 ff vollständig. Bezeichnenderweise greift Rupp-von Brünneck im "dissenting vote" ¹⁹⁾ zur Falllösung allein auf das Sozialstaatsprinzip zurück ²⁰⁾.

Diese wenigen Beispiele bestätigen Zachers Ansicht, daß die Berufung auf das Sozialstaatsprinzip durch das Bundesverfassungsgericht einem "undurchdringlichen Gesetz des Zufalls" unterliegt ²¹⁾.

2. Weniger zufällig als verschleiern wirken die Entscheidungen, die das Sozialstaatspostulat zwar nicht ausdrücklich erwähnen, es aber gleichsam als Leitmotiv durch die Entscheidungsgründe hindurchschimmern lassen ²²⁾. So muß das sozialstaatliche Element als Wesensmerkmal der "Spannung zwischen Individuum und Gemeinschaft" erst mühsam herausgefiltert werden ²³⁾, stellt aber den Hauptgedanken in der Interpretation des grundge-

16) E 32, 111 (128).

17) E 27, 23 ff.

18) Vgl. E 27, 253 Leitsatz 2 a.

19) Vgl. zur Möglichkeit der Veröffentlichung der abweichenden Meinung: BVerfGG, § 30 II.

20) Vgl. E 32, 129 (139 ff): "Als adäquates Instrument der Lösung bietet sich das Sozialstaatsprinzip an."

Ganz ähnlich geschah dies in E 37, 363 ff - Verfassungsmäßigkeit der flexiblen Altersgrenze -, in der das Sozialstaatsprinzip nicht erwähnt, vom Richter v. Schlabrendorff aber zum Kern der Begründung gemacht wurde, vgl. S. 420 f.

21) In: AöR 93, 341 (370).

22) Vgl. bereits oben Anm. 2 auf S. 6.

23) Vgl. etwa E 4, 7 (15 f); ebenso E 30, 1 (19 f).

setzlichen Menschenbildes durch das Bundesverfassungsgericht dar²⁴⁾. Hinter Formeln wie "grundsätzlicher Wertentscheidung der Verfassung"²⁵⁾ oder Imperativen wie "Gebot der sozialen Gerechtigkeit"²⁶⁾ oder "Gebot sozialer Steuerpolitik"²⁷⁾ steht bei zusammenhängender Inhaltsinterpretation unausgesprochen der Sozialstaatsgedanke, wie sich aus ähnlich gelagerten Sachverhalten und im übrigen identischen Formulierungen ergibt²⁸⁾.

3. Merkmal der beiden bisherigen Fallgruppen war die Zufälligkeit und Undurchsichtigkeit der Verwendung des Sozialstaatsprinzips seitens des Gerichts überhaupt. Ebenso aufschlußreiche wie enttäuschende Folgerungen ergeben sich bei der Frage nach der Behandlung dieses Prinzips aus dessen argumentativer Konkretisierung: Von den 98 untersuchten Entscheidungen erwähnen drei Viertel²⁹⁾ das Sozialstaatsprinzip nur sinngemäß³⁰⁾ oder mit weniger als fünf Sätzen³¹⁾. Lediglich neunzehn Urteile oder Beschlüsse beschäftigen sich ausführlicher mit ihm, darunter wiederum nur fünf³²⁾ mit grundlegenden Argumenten unter bewußtem Rekurs auf das

24) Vgl. z.B. E 6, 32 ff - "Elfes-Urteil" -: das Menschenbild wird "aus den Grundentscheidungen des Grundgesetzes, vornehmlich dem Rechtsstaatsprinzip und dem Sozialstaatsprinzip" gewonnen (S. 41); ebenso E 8, 274 (329); 29, 260 (267); 33, 303 (334) und 38, 281 (301).

25) Vgl. E 18, 121 (133 ff); das Sozialstaatsprinzip bleibt dort ungenannt, anders als in E 20, 351 (361) und 25, 112 (117); vgl. dazu schon oben, S. 8 Anm. 10.

26) Vgl. etwa E 11, 50 (56); 27, 220 (227).

27) Vgl. E 27, 111 (131); dieses Gebot sei "in Art. 20 Abs. 1 verankert"; deutlicher E 13, 331 (346 f), die es ausdrücklich aus dem Prinzip des sozialen Rechtsstaats ableitet.

28) Vgl. beispielhaft E 22, 180 Leitsatz 1; 27, 253 (270, 283) einerseits und E 11, 50 (56); 27, 220 (227) andererseits.

29) Exakt 77 Entscheidungen.

30) Vgl. oben 2. und Anm. 2 auf S. 6.

31) Davon 30 mit nur einem Satz oder als Nebensatz (!).

32) Dies sind E 5, 85 ff - KPD-Urteil -; 10, 354 ff - Pflichtversicherung für Ärzte; 27, 253 ff - Abgeltung von Besatzungsschäden; 29, 221 ff - Pflichtversicherung für höherverdienende Angestellte; 33, 303 ff - Numerus-clausus-Urteil.

Wichtig sind ferner die abw. Meinungen zu E 32, 111 ff auf S. 129 ff und zu E 36, 237, 247 ff (Rupp-v. Brünneck) und E 37, 363, 420 ff (v. Schla-brendorff). Die übrigen ausführlichen Entscheidungen zum Sozialstaats-

Sozialstaatspostulat.

Teilweise erscheint die Erwähnung dieses Prinzips überflüssig³³⁾, teilweise geschieht sie nur beiläufig³⁴⁾, wobei es zuweilen dem Gericht als substanzloser Annex des Rechtsstaatsprinzips zu dienen scheint³⁵⁾. In diesen Fällen bleibt unerfindlich, warum das Bundesverfassungsgericht das Sozialstaatsprinzip überhaupt bemühte; der sozialstaatliche Bezug muß in die Argumentation der Senate hineininterpretiert werden; der Sinn der Be-

32) Fortsetzung:

prinzip sind: E 1, 97 ff; 12, 354 ff; 14, 42 ff; 16, 286 ff; 17, 1 ff; 18, 257 ff; 21, 245 ff; 22, 180 ff; 26, 16 ff; 35, 202 ff; 36, 237 ff; 38, 187 ff; 40, 65 ff; 40, 121 ff.

33) Z. B. zählt das Gericht die Grundprinzipien des GG auf, ohne ihren spezifischen Charakter im vorgegebenen Zusammenhang zu erläutern, etwa in E 11, 203 (215): "Der einzelne hergebrachte Grundsatz (des Berufsbeamtentums) ist in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen"; vgl. dazu auch unten, 1. Teil, B II 3; S. 31.

34) Z. B. wird in E 21, 117 (130) die bevorzugte Wohnungsbauförderung unterstützungsbedürftiger Bevölkerungskreise in einem Satz mit dem "Gebot der Sozialstaatlichkeit" begründet. E 20, 351 (361) schiebt die - fallentscheidende - Sozialpflichtigkeit des Eigentümers "vor allem im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip" als bloße Apposition ein. Das "Wächteramt des Staates" bei der Kindererziehung wird nebenher "auch" mit sozialstaatlichen Erwägungen begründet, vgl. E 24, 119 (144). Mit einem Satz begründet das Gericht in E 4, 387 (389) das Baulandbeschaffungsgesetz als Ausdruck der "sozialstaatlichen Ausprägung" des GG.

35) In E 13, 21 ff meinte das vorlegende Sozialgericht einen Verstoß gegen den Grundsatz des sozialen Rechtsstaats darin zu sehen, daß ein Rentenbewerber, der erfolglos einen Antrag auf Aufnahme in die Krankenversicherung gestellt hatte, die Beiträge dennoch zahlen müsse und dadurch an einem Sozialgerichtsverfahren gehindert sei. Der 1. Senat sah "wegen der gelegentlichen Nebenwirkungen ... keinen Verstoß gegen das Rechts- und Sozialstaatsprinzip" (S. 29). - Ferner E 15, 219 (223): "... erscheint es ausgeschlossen, daß ... das Rechts- oder Sozialstaatsprinzip verletzt ist. In einem typisch sozialrechtlichen Fall - Rentenberechtigung eines Kindes für zwangsweisen Aufenthalt in der DDR - stellte das Gericht lapidar "keinen Verstoß gegen das Rechts- und Sozialstaatsprinzip" fest, E 28, 104 (118).

rufung auf das Sozialstaatspostulat bleibt in diesen konkreten Fragen im Dunkel.

Enttäuschend wirkt auch die auffallende Gedankenarmut der verfassungsgerichtlichen Sozialstaatsaussagen, da eine große Zahl von Entscheidungen bekannte Argumente ohne interpretativen Zusatz und zum Teil ohne Rücksicht auf veränderte Sachzusammenhänge lediglich stereotyp und selbstkritiklos wiederholt ³⁶⁾.

4. Für die Handhabung des Sozialstaatsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht ist schließlich symptomatisch, daß nur sehr wenige Entscheidungen ³⁷⁾ bei der Beurteilung der anhängigen Rechtsfrage isoliert auf eine mögliche Verletzung des Sozialstaatspostulats abstellen. Und auch dann stehen durchgehend andere Verfassungsbestimmungen im Vordergrund der Untersuchungen ³⁸⁾, so daß die Verfassungsmäßigkeit einer Norm zwar unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten andeutungsweise allein geprüft, deren Problematik aber eher notwendig-widerwillig als annexähnlicher Schlußpunkt angefügt wird ³⁹⁾. In keinem Fall hat das Sozialstaatsprin-

36) Vgl. etwa E 22, 83 (86): Wiederholung der Argumente von E 10, 264 (270) und E 9, 124 (131); E 8, 274 (329) wiederholt wörtlich E 4, 7 (15); ebenso E 30, 1 (20) und E 33, 303 (334); ferner E 39, 258 (270) u. E 39, 276 (293); E 34, 118 (131) knüpft trotz völlig anders gelagerten Sachverhalts wörtlich an eine Bemerkung in E 26, 44 (61) an; E 21, 87 (90 f) wiederholt E 8, 274 (329).

Besonders anschaulich aus jüngster Zeit die Argumentationsunlust des BVerfG in E 29, 260 (267) und 23, 123 (144 f), wo jeweils auf mehrere Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip verwiesen wird, ohne auch nur ein neues Argument zu liefern, oder E 32, 111 (124), wo trotz Hinweises auf ähnliche Sachverhalte, die das Sozialstaatsprinzip berücksichtigt hatten, es keine Erwähnung findet.

- 37) Insgesamt zehn: E 16, 286 (304); 22, 180 (204); 23, 135 (144 f); 26, 16 (37); 26, 44 (61); 27, 111 (131); 27, 253 (283); 27, 326 (340 f); 34, 118 (131); 35, 202 (235). Hinzu kommt die abw. Meinung in E 32, 129 (139 ff).
- 38) Vornehmlich Art. 3 GG; dazu im einzelnen unten, 2. Teil, B II. Beispielsweise seien hier E 23, 135 (144 f); 26, 16 (37) und 26, 44 (61 f) genannt, die das Sozialstaatsprinzip nur vor dem Hintergrund der Gleichheitssätze als isolierten Prüfungsmaßstab heranziehen.
- 39) Vgl. etwa E 27, 111 (131) und 34, 118 (131). Sehr häufig ist die Wendung anzutreffen, "auch das Sozialstaatsprinzip" sei nicht verletzt; vgl. zuletzt E 32, 273 (279).

zip allein hinsichtlich der anstehenden Verfassungsrechtsfrage die ausschlaggebende Entscheidungsrelevanz 40).

Auch dezidiert sozialstaatsbezogene Stellungnahmen der vorlegenden Gerichte veranlaßten das Bundesverfassungsgericht bisher nicht zu einer umfassenderen Prüfung der Rechtsfragen unter mehr als einem beiläufigen Blickwinkel 41). Jedoch deutet sich eine behutsame Tendenzwende durch verstärkten Bezug auf das Sozialstaatsprinzip in den letzten fünf Jahren an 42).

III. Ergebnis

Allein aus einer grobgerasterten Übersicht über die Art und Weise der Verwendung bzw. Nichtverwendung des Sozialstaatsprinzips in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgeleitete Folgerungen können nur allgemeiner Natur sein. Vorbehaltlich der letzten Endes für den materialen Sozialstaatsgehalt entscheidenden Inhaltsanalyse der Aussagen des Gerichts kann hier indes bereits festgestellt werden, daß das Sozialstaatsprinzip in der Verfassungsrechtsprechung noch nicht über ein Anfangsstadium hinausgelangt ist und sein "Schattendasein" 43) aufgegeben hat. Die geringe Gesamtzahl der Entscheidungen zu diesem Verfassungsprinzip, seine äußerst sparsame, meist beiläufige, häufig ober-

40) Selbst wenn E 27, 253 (283) unter bestimmten Voraussetzungen eine Verpflichtung der Gesamtheit gegenüber dem einzelnen zum Ausgleich von Schäden postuliert, so ergibt sich diese Pflicht aus der "Wertordnung des GG ... besonders im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip". Anders argumentiert nur die abw. Meinung in E 32, 129 (139 ff).

41) Überwiegend geht das BVerfG nicht auf die Argumente der vorlegenden Gerichte oder Verfassungsbeschwerdeführer ein; z.B. begründete das vorlegende Sozialgericht in E 13, 21 (25) die Verfassungswidrigkeit von Art. 81 III RVO mit einem Verstoß gegen Grundsätze des sozialen Rechtsstaats; das BVerfG verneinte einen solchen Verstoß in einem Nebensatz (S. 29). In E 14, 42 (44) beruft sich das vorlegende Gericht auf Grundsätze der Sozialstaatlichkeit; das BVerfG prüft die Rechtslage nur auf einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz (S. 51). Vgl. auch E 25, 314 ff, S. 316 ff einerseits und S. 321 ff andererseits.

42) Vgl. die E in Anm. 37); vor allem E 23, 135 (139 und 144 f) und 28, 324 (332 und 348).

43) Rupp-v. Brünneck, E 32, 129 (139).

flächliche Verwendung unterstreichen die Auffassung von seiner bisherigen Nichtbewältigung durch das Bundesverfassungsgericht ⁴⁴⁾. Fünf Urteile und Beschlüsse mit mehr als zehn Sätzen zum Sozialstaatsprinzip in einem Zeitraum von 24 Jahren sind eine dürftige Bilanz, auch wenn damit über die Qualität der Argumente nichts ausgesagt ist ⁴⁵⁾: Die immerhin signifikante Tendenz zu verstärkter Einbeziehung des Sozialstaatsprinzips in die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ⁴⁶⁾ läßt sich nur zurückhaltend begründen mit wachsender Kritik seitens der Verfassungsrechtsliteratur ⁴⁷⁾, zunehmender Berufung auf Sozialstaatsargumente durch vorlegende Gerichte und Verfassungsbeschwerdeführer ⁴⁸⁾, Einsicht in ⁴⁹⁾ und Aufgeschlossenheit für ⁵⁰⁾ sozialstaatliche Denkweisen innerhalb der Senate selbst.

-
- 44) So mit Recht Rupp-v. Brünneck, aaO; ebenso Ridder, S. 3: "Unzulängliche Entfaltung" in der Rechtspraxis; ferner Zacher, AöR 93, 341 (368); auch Werner, AöR 81, 84 (89); a. A. Echterhölder, BARbBl 66, 588 (590); Schreiber, S. 191 der wohl von der Gesamtzahl der angeführten Entscheidungen getäuscht wird und daher die argumentative Intensität überschätzt.
- 45) Engler, JöR 15, 137 (201 f) benötigt für die - allerdings nicht ganz vollständige - Zusammenstellung der Entscheidungen von E 3, 377 ff bis E 18, 257 ff eine knappe Seite!
- 46) Vgl. schon Anm. 41); drei sehr wichtige Entscheidungen entfallen auf den Zeitraum von 1970 bis 1973; vgl. dazu oben, Anm. 35).
- 47) Vgl. statt aller Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 429 ff und Zacher, AöR 93, 370.
- 48) Siehe die Beispiele in Anm. 41).
- 49) Vgl. nochmals BVerfG E 32, 129 ff und 36, 247 ff - abw. Meinungen der Richterin Rupp-v. Brünneck und E 37, 420 ff, a. M. v. Schlabrendorff.
- 50) Der seit 1972 amtierende Präsident des BVerfG und gleichzeitig des Ersten Senats, Ernst Benda, hat sich in seinem 1966 erschienenen Buch: Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, ausführlich mit der Problematik des Sozialstaatsprinzips befaßt. Ob die Zusammensetzung der Senate, die vorrangig zu einer politischen Frage geworden ist, Einfluß auf die zunehmende Sozialstaatsargumentation hat, bedürfte einer eingehenderen Untersuchung. Einfluß auf die wachsende Zahl der Sozialstaats-Entscheidungen hat wohl auch die Zunahme sozialstaatlicher Gesetzesvorhaben seit 1969 (SPD-FDP-Regierung).

ERSTER TEIL

Das Sozialstaatsprinzip als formales Verfassungselement

A. Formale und materielle Sozialstaatselemente

Wie einleitend ¹⁾ bereits angedeutet wurde, rankt sich um das Sozialstaatsprinzip eine Vielzahl verschiedenartiger Begriffs- und Inhaltsinterpretationen. Sein Generalklausel-Charakter ²⁾ macht es für divergierende rechtlich wie politisch motivierte Aussagen zugänglich. Umfassende Sozialstaatskonzeptionen sind in der Literatur nicht über Ansätze hinausgekommen. Umschreibungen des Sozialstaatspostulats reichen von "substanziellosem Blankettbegriff" ³⁾ über "Staatszielbestimmung" ⁴⁾ bis hin zu inhaltlichen Konkretisierungen wie "Gerechtigkeitsprinzip" ⁵⁾ und verbindlicher, Individualrechte erzeugender Anspruchsgrundlage ⁶⁾. Es liegt indes auf der Hand, daß Autoren wie Abendroth ⁷⁾ und Ridder ⁸⁾, die im Sozialstaatsprinzip vornehmlich den Ansatz zur Projektion des Demokratiedenkens in die Wirtschafts- und Sozialordnung sehen ⁹⁾, es anders interpretieren als etwa Menger ¹⁰⁾ oder Fechner ¹¹⁾, die das Soziale auf einen ethischen Begriffsschwerpunkt verlagern ¹²⁾, oder gar Forsthoff, der dem Begriff "sozial" mißtraut ¹³⁾ und "den sozialen Rechtsstaat" selbst in seiner "unpolemischen" Form ¹⁴⁾ mangels Bestimmbarkeit als unvollziehbar ablehnt ¹⁵⁾.

1) Vgl. S. 1.

2) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 6 II 3.

3) Grewe, DRiZ 1949, 300.

4) Etwa Ipsen, VVDStRL 10, 74 (85).

5) Etwa Menger, Begriff, S. 28 f.

6) Vgl. Fechner, RdA 55, 161; vgl. zu dieser Begriffsvielfalt auch schon Ipsen, DÖV 52, 217 (218).

7) In: Sultan-A., S. 92.

8) In: Gewerkschaften, S. 11 f.

9) Ähnlich auch Hartwich, vgl. bereits S. 11.

10) In: Begriff, S. 25 ff.

11) In: Freiheit, S. 8 f.

12) Im einzelnen dazu unten, S. 49 f.

13) Vgl. Forsthoff, in: Verfassungsprobleme, S. 23.

14) Vgl. Forsthoff, in: Begriff, S. 35, d. h. als "Inbegriff der im Recht verwirklichten sozialen Institute und Normen".

15) aaO, S. 26 f.

Eine Literaturübersicht über die verschiedenen Sozialstaatsinterpretationen den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts voranzustellen, bliebe ohne die Darstellung der "ideologischen Prämissen" der Sozialstaatsinterpreten rechtlich unergiebig und verwirrend ¹⁶⁾. Die u. a. von W. Weber ¹⁷⁾ beobachtete Tendenz, dem Sozialstaatspostulat ein "deduktiv konkretisierbares Normensystem" zu entnehmen und damit bestimmte politische Vorstellungen und Ansprüche zu legitimieren, verschüttet sich durch einen ideologischen Ausgangspunkt a priori den Weg zu einer annähernd "objektiven", mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Hermeneutik faßbaren, somit an Wortlaut, Sinn- und Zweckzusammenhang, Systematik und historischer Einordnung einer Verfassungsvorschrift orientierten Sozialstaatsdeutung ¹⁸⁾.

Da eine umfassende systematische Bearbeitung der Sozialstaatsproblematik bisher fehlt, und auch das Bundesverfassungsgericht, wie aus der einführenden Zusammenstellung der Entscheidungen ¹⁹⁾ bereits umrißhaft erkennbar war, noch keine in sich geschlossene Sozialstaatskonzeption entwickelt hat, soll die im folgenden gewählte Unterscheidung nach formalen und materialen Strukturen sowohl die Übersichtlichkeit erhöhen, als auch die Spannbreite von rechtlich-wertfreien zu politisch-ideologiegebundenen Aussagen verdeutlichen. Seit Forsthoff ²⁰⁾ das Adjektiv "sozial" im Gegensatz zu den staatsformbestimmenden republikanischen, bundesstaatlichen und demokratischen Prinzipien als "staatsinhaltsbestimmend" deutet ²¹⁾, wurden die formalen Sozialstaats-elemente nur selten beachtet ²²⁾. Zwar zergliedert die Verfassungsliteratur ganz überwiegend die "Strukturprinzipien" ²³⁾ der Demokratie und des Rechtsstaats vor allem in formal- wie materiellrechtliche Aspekte ²⁴⁾, verlagert die Problematik des Sozialstaats aber fast ausschließlich auf eine "materielle"

16) Die Hauptmeinungen sind überdies an anderer Stelle dargelegt; vgl. vor allem Gerber, AöR 81, 1 ff.

17) In: Der Staat, 1965, S. 431.

18) Zu den Auslegungsmethoden vgl. F. Müller, S. 135 ff.

19) Vgl. oben, Einführungsteil, S. 6 ff.

20) In: VVDStRL 12, 8 ff.

21) aaO, S. 33 f.

22) Ebenso Weisel, S. 2 f.

23) Vgl. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Abs. 1, Rdn. 26.

24) Vgl. ausführlich Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Abs. 1, Rdn. 1; Maunz, aaO, Rdn. 55 ff;

zum Rechtsstaatsprinzip vgl. Maunz, aaO, Rdn. 58 ff mwN; auch H. Huber, in Festgabe für Giacometti, S. 59 ff, insbesondere S. 68 ff;

Zum Demokratieprinzip vgl. Maunz, aaO, Rdn. 29 ff mwN.

Fragestellung ²⁵⁾. Formale Struktur- und materiale Inhaltselemente werden überwiegend miteinander vermengt, nur selten getrennt behandelt ²⁶⁾; teilweise wird dabei nicht von der formalen Rechtsstellung auf den Inhalt, sondern umgekehrt von einer inhaltlichen Wertung auf die formale Rechtsposition des Sozialstaatsprinzips geschlossen ²⁷⁾.

Während die materiellen Sozialstaatselemente aus der Begriffsinterpretation resultieren und die daraus gewonnenen inhaltlichen Konkretisierungen darstellen, bilden die Fragen nach der Stellung des Sozialstaatsprinzips im Normensystem des Grundgesetzes, in concreto nach seiner eigentlichen Rechtsgrundlage, seinem Verhältnis zu anderen Verfassungsprinzipien und, damit verbunden, nach seinem Verfassungsrang wie nach seinem Normcharakter die Kernpunkte der formalen Sozialstaatsproblematik ²⁸⁾.

25) Darauf weist auch Weisel, S. 22 f zutreffend hin.

26) So z. B. aber Weisel, Der Sozialstaatsgrundsatz des Bonner Grundgesetzes, S. 2 ff, der die Frage nach der rechtlichen Substanz des Sozialstaatsprinzips von seiner formallogischen Struktur her zu beantworten versucht.

27) So etwa Forsthoff, Begriff, S. 22 ff; im Ergebnis wie hier: Weisel, S. 21 ff; die Unterscheidung in formale und materiale Sozialstaatselemente treffen auch Dürig, JZ 53, 193 (196 f); Weber, S. 430; ähnlich Fechner, RdA 55, 161 f.

28) Zu diesem Aufbau vgl. auch Schreiber, Das Sozialstaatsprinzip in der Praxis der Rechtsprechung, S. 19, 45.

B. Die Einzelproblematik des formalen Sozialstaatselements

I. Der Begriff "sozial" im Grundgesetz

1. Bewußter Verzicht auf "soziale Grundrechte"

Anders als die Reichsverfassung von 1919, die, wie ein Teil der Länderverfassungen nach 1945 ²⁹⁾, einen umfangreichen Katalog von "sozialen" Grundrechten postulierte ³⁰⁾, hat der Begriff "sozial" nur an zwei Stellen Eingang in das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 gefunden. Art. 20 Abs. 1 bezeichnet die Bundesrepublik Deutschland als einen "demokratischen und sozialen Bundesstaat"; Art. 28 Abs. 1 verpflichtet die Länderverfassungen zur Einhaltung der "Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats". Darüberhinausgehende Normierungen des "Sozialen" fehlen sowohl im Grundrechtsteil, der bis auf Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 ³¹⁾ nur die "klassischen" Menschen- und Bürgerrechte enthält ³²⁾, wie auch im Organisatorischen Teil ³³⁾.

Dieser scheinbare sozial- und wirtschaftsverfassungsrechtliche Rückschritt hinter die Postulate der Verfassung von Weimar ist vielfach kritisiert worden ³⁴⁾, verbunden mit dem Versuch, aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes insgesamt und der "Sozial"-formel im besonderen eine theoretische Offenhaltung der Gestaltungsmöglichkeiten des künftigen Gesetzgebers auch im Hinblick auf eine den gesellschaftlichen Status quo überwindende Staatlichkeit abzuleiten ³⁵⁾. Insofern stellt die historische Entwicklung des Grundgesetzes gerade bezüglich einer etwaigen tendenziellen Interpretation der verfassungs-

29) Z. B. die Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946 in den Art. 27 bis 47, des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. 6. 1950 in den Art. 24 bis 29.

30) Vgl. vor allem Art. 151 bis 165 WRV.

31) Im einzelnen hierzu unten, Zweiter Teil, B III.

32) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 9 II, III.

33) Zu den Kompetenznormen der Art. 73 ff GG vgl. unten II 1; sie enthalten aber keine Erweiterung der Organisationsgrundlagen der Art. 20, 28 GG; vgl. dazu vor allem Badura, AöR 92, 382 (387); Weber, S. 410.

34) Vgl. etwa Abendroth, Aussprache, S. 88.

35) Vgl. Hartwich, S. 45.

gerichtlichen Aussagen eine wesentliche Stütze für eine ideologiefreie Wertung dar, selbst wenn das Bundesverfassungsgericht nur beiläufig auf die Motive des Verfassungsgebers zurückgreift ³⁶⁾.

Die Entstehungsgeschichte zeigt, daß die Schöpfer des Grundgesetzes bewußt ³⁷⁾ auf die Hereinnahme "sozialer Grundrechte" verzichteten. Schon der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee beschränkte die Grundrechte auf die wichtigsten Menschen- und Freiheitsrechte der einzelnen, "insbesondere mit Rücksicht auf die vorläufige Natur des Grundgesetzes" ³⁸⁾; so wurden etwa keine Grundrechte der korporativen Ordnungen in den Entwurf aufgenommen. Die Abgeordneten Schmid (SPD) ³⁹⁾ und Heuß (FDP) ⁴⁰⁾ empfahlen später in der zweiten und dritten Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates, in einem "Provisorium" keine endgültige Gestaltung der Lebensordnungen zu postulieren. Lediglich in der dritten Sitzung des Grundsatzausschusses wurde, auf Anregung des Abgeordneten Zinn (SPD) kurz eine umfassende Neuschöpfung auch des Grundrechtsteils erwogen, jedoch wieder verworfen, da nach Auffassung der überwiegenden Ausschußmitglieder verhindert werden sollte, daß die Grundrechte einen "höchst heterogenen Niederschlag verschiedener Parteiprogramme darstellen, ohne daß sich eine einheitliche Auffassung über die Substanz des neuen Staates oder der neuen Gesellschaft herausbildet" ⁴¹⁾. Diese Ansichten setzten sich auch in den Lesungen des Grundgesetzes durch; die Forderungen nach "sozialen Grundrechten" wurden dabei nur noch von der KPD-Fraktion vertreten ⁴²⁾.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt in zwei Entscheidungen den auf Verzicht einer Antezipierung der künftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zielenden entstehungsgeschichtlichen Hintergrund. Sprach es im "Investitionshilfe-Urteil" ⁴³⁾ noch von der "wirtschaftspolitischen Neutralität" des Grundgesetzes, weil der "Verfassungsgeber sich nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden" habe, so schwächte es im "Feldmühle-Ur-

36) Dazu sogleich unten.

37) Ebenso Scheuner, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 3, S. 154; ähnlich Hesse, Grundzüge, § 6 II 3; zur Entstehungsgeschichte vgl. Doemming-Füßlein-Matz, JöR 1, 43 ff.

38) Chiemsee-Entwurf, Darstellender Teil, S. 21.

39) Stenographischer Bericht, S. 14.

40) Stenographischer Bericht, S. 44.

41) Zitiert bei Doemming u. a., JöR 1, 43 (44).

42) Zu den Forderungen der KPD im einzelnen, vgl. Hartwich, S. 47.

43) E 4, 7 (17 f).

teil" 44) diese Formel auf eine "Zurückhaltung" des Grundgesetzes in Fragen der Wirtschaftsverfassung und -gestaltung ab, ohne indes die grundsätzliche, entstehungsgeschichtlich nachweisbare Nichtentscheidung des Verfassungsschöpfers in Frage zu stellen.

Andererseits bedeutet das Fehlen "sozialer Grundrechte" keineswegs eine Minderung des Bestands an Sozialrechten gegenüber der Verfassung von 1919: Das "Bekenntnis des Grundgesetzes zum sozialen Rechtsstaat" schließt einen sozialen Rückschritt insoweit aus, als es die Beschränkung eines Grundrechts, das sich in der Weimarer Zeit bereits angebahnt und entwickelt hatte, "ohne zwingenden Grund" unter der Geltung des Grundgesetzes verhindert 45).

Aus dieser historischen Sicht erkennt das Gericht dem Sozialstaatsprinzip somit einen zumindest partiellen Surrogatcharakter für die im übrigen fehlende Konkretisierung des Sozialstaats im Grundgesetz zu 46).

2. Art. 20 Grundgesetz als sedes materiae des Sozialstaats

Neben der Reduktion des Sozialstaatselements auf eine zweimalige adjektivische Verwendung bildet der unterschiedliche Bezug auf den "Bundesstaat" in Art. 20 Abs. 1 GG und den "Rechtsstaat" in Art. 28 Abs. 1 eine wesentliche Ursache für die kontroverse Diskussion um den Begriff des sozialen Staates 47). Die Frage nach der eigentlichen Rechtsgrundlage des Sozialstaatsprinzips wird von Literatur und Rechtsprechung dabei überwiegend übergangen. Ohne auf die unterschiedliche Struktur von Art. 20 und Art. 28 einzugehen 48), werden beide Normen fast ausnahmslos kumulativ als sedes materiae des sozialen Staates verwendet 49). Das Bundesverfassungsgericht erwähnt die Artikel manchmal gemeinsam 50), häufiger Art. 20 GG allein 51), überwiegend verwendet es das Sozialstaatsprinzip aber ohne Hinweis auf eine GG-Norm 52).

44) E 14, 263 (275).

45) Zu Art. 9 Abs. 3 GG; vgl. E 4, 96 (102) und E 19, 303 (319).

46) So auch Weber, S. 414; vgl. ferner Ipsen, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, S. 111 (173).

47) Vgl. Ipsen, aaO.

48) Vgl. auch Weisel, S. 16 Anm. 2; ferner Ridder, S. 5.

49) Vgl. etwa Dürig, JZ 53, 193 (196); Friesenhahn, S. 178.

50) Z.B. E 4, 96 (102); 17, 86 (92); 19, 303 (319).

51) Z.B. E 9, 73 (82); 17, 1 (11); 26, 44 (60); 27, 253 (283).

52) Etwa in vier von fünf Entscheidungen; bezeichnend dafür ist E 33, 303 ff, in der das Sozialstaatsprinzip fast zehnmal erwähnt ist, Art. 20 jedoch nicht.

Richtigerweise kann nur von Art. 20 Abs. 1 GG als alleiniger Rechtsgrundlage des Sozialstaatsprinzips ausgegangen werden. Art. 28 Abs. 1 GG enthält als Verpflichtungsnorm hinsichtlich der Länderverfassungen ⁵³⁾ keine über Art. 20 Abs. 1 GG **hinausragenden** Organisationsbestimmungen über den **Staatsaufbau** der Bundesrepublik Deutschland mit den ihn tragenden Säulen Bundesstaat, Rechtsstaat, Sozialstaat und Demokratie ⁵⁴⁾. Die Verbindung "sozialer Rechtsstaat" in Art. 28, Abs. 1 GG beinhaltet daher keine formale oder inhaltliche Erweiterung der in Art. 20 niedergelegten fundamentalen Staatselemente ⁵⁵⁾, wie auch das Bundesverfassungsgericht beiläufig bestätigt hat ⁵⁶⁾.

II. Die Verknüpfung mit Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip

Weitaus schwerwiegender hat sich allerdings die unterschiedliche Begriffsverknüpfung in den Art. 20, 28 GG auf die Frage nach dem Verhältnis des Sozialstaatsprinzips zu den anderen organisationsrechtlichen Fundamentalaussagen und dabei vor allem auf die Frage nach seinem Verfassungsrang ausgewirkt.

1. Der "soziale Bundesstaat"

Dabei klammern Literatur und Bundesverfassungsgericht den sozialen Bundesstaat weitgehend aus der formalen Sozialstaatsproblematik aus. Ungeachtet des Wortlauts von Art. 20 Abs. 1 GG steht überwiegend, wenn nicht allein "der Sozialstaat", nur "der soziale Rechtsstaat" zur Diskussion, der als einheitlicher Begriff in die Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 1 GG eingebracht wird ⁵⁷⁾. Ein Zusammenhang zwischen "sozial" und "Bundesstaat" wird zuweilen gänz-

53) Sog. Homogenitätsklausel; vgl. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28, Rdn. 2 ff.

54) Das republikanische Prinzip als rein formales Merkmal kann hier außer Betracht bleiben; vgl. Weber, S. 409.

55) So auch Ridder, S. 5; ausführlich Weisel, S. 15 f; ebenso Abendroth, in: Sultan-A., S. 82; mißverständlich Weber, S. 409.

56) E 22, 180 (204): Mit Art. 28 Abs. 1 "wird nur eine Pflicht der Länder gegenüber dem Bund hinsichtlich der Gestaltung ihrer Verfassungen begründet".

57) Vgl. Forsthoff, Begriff, S. 8 ff; Bachof, Begriff, S. 41 ff; Scheuner, Festschrift, S. 254 ff; Ipsen, in: Neumann u. a. S. 174.

lich geleugnet ⁵⁸⁾. Lediglich Fechner ⁵⁹⁾ und insbesondere Köttgen ⁶⁰⁾ leiten hieraus eine "dezentralisierende Tendenz" des Sozialstaats ab ⁶¹⁾. Der Gegensatz zwischen dem auf Zentralisation angelegten Sozialstaat und dem auf Dezentralisierung zielenden Bundesstaat verhindere in der Verbindung des bundesstaatlichen mit dem sozialstaatlichen Prinzip letztlich den "Einheitsstaat" ⁶²⁾. Der hierin zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsgedanken, verstanden als Subsidiarität der Zentralgewalt des Bundes gegenüber den gliedstaatlichen Gewalten der Länder ⁶³⁾, wird zum Inbegriff des "von unten nach oben" aufgebauten Sozialstaats im Gegensatz zum zentral gelenkten Massenstaat ⁶⁴⁾.

Die von Köttgen und Fechner angedeutete Gefahr, daß sozialstaatliche Tendenzen in einem sich fortentwickelnden hochindustrialisierten Gemeinwesen die Oberhand gegenüber dem Föderalstaat gewinnen und damit zum "Schrittmacher des Einheitsstaates" ⁶⁵⁾ werden können, entbehrt durchaus nicht des realen Hintergrundes. Ein Blick in den immer stärker anwachsenden sozialpolitischen Katalog bundesstaatlicher Gesetzgebungskompetenzen ⁶⁶⁾ bestätigt dies ebenso, wie auch die der Sozialpolitik immanente Angleichungsdynamik aus Gründen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Verhinderung eines Sozialgefälles innerhalb des föderativen Staates zwangsläufig schon aus dem verfassungskräftigen Gleichheitsgebot zu einer die Ländergrenzen übergreifenden Typisierung führt. Die dem Sozialstaat innewohnende "sachlogische Vermutung für den Zentralstaat" ⁶⁷⁾ könnte in eine immer stärkere Aushöhlung des Bun-

58) Etwa Maunz, LB, § 11 V 1; ders., Sozialversicherungsrecht, Bd.1/2, S.16; Weber, S.409.

59) RdA 55, 161 (163).

60) In: Festschrift für H. Muthesius, S.19 (23 f.).

61) Fechner, aaO.

62) Köttgen, aaO, S.23.

63) Zum Subsidiaritätsgedanken im Verhältnis zwischen Staat und Bürger bzw. Privatinstitutionen vgl. unten, 2. Teil, B III 3 c; siehe auch Dürig, JZ 53, 193 (198).

64) Vgl. Fechner, RdA 55, 161 (163); auch Maunz, LB, S.55 f.

65) Köttgen, aaO.

66) Vgl. dazu die "Sozialkompetenzen" in Art. 74 GG, vor allem Nr. 6, 7, 9, 10, 12 und 13, aber auch Nr. 14, 15, 16 und zuletzt eingefügt Nr. 19a und 24; vgl. auch Art. 74a und 75 Nr. 1a GG.

67) Köttgen, S.28.

desstaatsprinzips münden 68).

Dem Bundesverfassungsgericht geht indes eine bewußt antithetische Konstruktion des "sozialen Bundesstaates" zu weit. Es verbindet beide Prinzipien nur einmal 69), ohne jedoch spezifische Folgerungen daraus zu ziehen. Aus der Formel des "sozialen Bundesstaates" allein können weder eine Option für den dezentralisierten Sozialstaat mit einer vorrangigen "Sozialkompetenz" der Länder, noch eine Aufforderung an den Zentralstaat, alle oder bestimmte sozialstaatliche Aufgaben an sich zu ziehen, abgeleitet werden 70). Das Sozialstaatspostulat richtet sich wie die anderen Staatsfundamentalnomen an den Bundes- und - über Art. 28 Abs. 1 GG - gleichermaßen an den Landesgesetzgeber und läßt die Frage nach der Priorität der einzelnen Gesetzgeber unbeantwortet 71).

2. Der "soziale Rechtsstaat"

Intensiver und folgenreicher entzündet sich der Streit um das Sozialstaatsprinzip am Begriff des "sozialen Rechtsstaats" 72).

- a. In der Verfassungsliteratur hat diese Formel, der auch allgemein der substantivierte "Sozialstaat" entnommen wird, abgesehen von mitunter akribischer Wortanalyse 73) zu tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten über die formale verfassungsrechtliche Stellung des Sozialstaatspostulats geführt. Trotz jahrzehntelanger Beschäftigung mit dem Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat ist diese Beziehung noch weitgehend ungeklärt 74). Dabei haben sich hinsichtlich des Zusammenhangs und des Ranges beider Prinzipien drei grundlegende Ansichten herausgebildet.

68) Ähnlich Weisel, S. 74; Achterberg, Antinomien, S. 171 f: Die "sozialstaatlich gebotene Leistungseffizienz" tendiere dahin, die Bundesstaatlichkeit "in Richtung Einheitsstaatlichkeit zu verschieben".

69) In E 22, 180 (204).

70) Dagegen spricht auch die Entstehungsgeschichte des Art. 20 I GG; die Zusammenfügung geschah zufällig; dazu sogleich unten, 2 a am Ende.

71) So ausdrücklich das BVerwG in E 27, 58 (62).

72) Vgl. auch Lerche, AöR 90, 341 (348).

73) Forsthoff kritisiert die "adjektivische Verkleinerung des Rechtsstaats", vgl. Begriff, S. 15; Ridder, S. 11 Anm. 26 hält den "sozialen Rechtsstaat" für eine "irritierende Formel".

74) Vgl. auch schon Werner, AöR 81, 84 (88).

- aa. Ausgehend von einer bewußten Überhöhung einer durch Formalisierung gekennzeichneten rechtsstaatlichen Verfassung gelangt insbesondere Forsthoff ⁷⁵⁾ zum Ergebnis der grundsätzlichen Unvereinbarkeit beider Prinzipien auf Verfassungsebene ⁷⁶⁾. Das Rechtsstaatsprinzip sei der primäre Wert; die unüberbrückbare Antinomie von Rechts- und Sozialstaatsprinzip werde zugunsten des ersten aufgelöst ⁷⁷⁾. Wie Klein, der dem "Sozialen" nur eine formale Bedeutung als verfassungsrechtlicher Gegenposition zum bürgerlich-liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts zuweist ⁷⁸⁾, rechtfertigt Forsthoff seine "Option für den Rechtsstaat" ⁷⁹⁾ - mit der insbesondere durch die grundrechtlichen "Ausgrenzungen" ⁸⁰⁾ verankerten überhöhten Rechtsstaatlichkeit. Die Formel vom "sozialen Rechtsstaat" sei kein Rechtsbegriff ⁸¹⁾, wie überhaupt der Begriff "sozial" für die juristische Begriffsbildung unbrauchbar sei ⁸²⁾. Grund dafür sei die mangelnde "Vollzugsreife" des Sozialen ⁸³⁾: Da für Forsthoff der soziale Staat, dessen "Gegebenheit" ⁸⁴⁾ er keineswegs leugnet, auf Teilhabe gerichtet sei, Teilhaberechte aber nicht in vollzugsreife Normen zu fassen seien und sich "in der Schwebelage einer bloß programmatischen Verheißung" befänden ⁸⁵⁾, könne nur durch den Gesetzgeber sozialstaatliche Rechtsverbindlichkeit erzeugt werden und damit eine "Graduierung und Differenzierung" gelingen. Ohne die unmittelbare Rechtsbindung des Gesetzgebers könne eine Verfassung nicht auch "sozialstaatliche Verfassung" sein. Forsthoff bestreitet somit die Verfassungsqualität des Sozialstaatsprinzips ⁸⁶⁾ und weist ihm lediglich Aufgaben im Bereich

75) In: VVDStRL 12, 8 ff (16).

76) aaO, S. 36.

77) aaO, S. 20, 35.

78) In: ZStW 50, 390 (399); indes gelangt Klein auf Grund der Vielzahl "ausgrenzender" Grundrechte, der Staatsorganisation und der Gewaltentrennung zu dem Ergebnis, die BRD sei eben nicht als Typus des sozialen, sondern des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats angelegt (S. 402 f).

79) Forsthoff, Begriff, S. 14.

80) aaO, S. 18 f.

81) aaO, S. 27.

82) aaO, S. 27 Anm. 29.

83) aaO, S. 20.

84) aaO, S. 34.

85) aaO, S. 21.

86) aaO, S. 29, 36; Forsthoff, aaO, spricht immer nur vom "Sozialstaatsbekenntnis".

von Gesetzgebung und Verwaltung zu als "Ergänzung" zum Verfassungswert Rechtsstaat ⁸⁷⁾).

- bb. Gegen die Prädominanz des Rechtsstaates und die Einordnung des Sozialstaatsprinzips auf die unterverfassungsmäßige Ebene wendet sich die überwiegende Rechtslehre. Sie lehnt zunächst die Auffassung von der unüberwindbaren ⁸⁸⁾ Antinomie beider "Verfassungsprinzipien", die zugunsten des einen - also des Rechtsstaatsprinzips - aufgelöst werden müsse, ab ⁸⁹⁾. Rechtsstaat und Sozialstaat bilden eine "Einheit" ⁹⁰⁾, die in der Verbindung "sozialer Rechtsstaat" eine "besondere Eigenart moderner Staatlichkeit" ⁹¹⁾ in Richtung auf Annäherung und gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft bezeichne; mit diesem eigenen Verfassungstypus ⁹²⁾, der allein schon auf Grund seiner rechtlichen Normierung in Art. 20, 28 GG Forsthoffs These von der bloßen "Gegebenheit" des Sozialstaats entkräfte ⁹³⁾, würden die Elemente des Rechtsstaats und des Sozialstaats "auf höherer Ebene miteinander vereint" ⁹⁴⁾.

Gewonnen wird dieses Ergebnis vielfach aus einer antithetischen Gegenüberstellung von Rechtsstaat und Sozialstaat, die in die Synthese des sozialen Rechtsstaats mündet, in der das Sozialstaatsprinzip einen "integrativen Bestandteil" der Verfassungsordnung bildet ⁹⁵⁾.

Die Frage nach der Rechtsstellung des Sozialstaatsprinzips wird von dieser überwiegend vertretenen Ansicht eindeutig beantwortet: als staatszielbestimmende Fundamentalaussage habe es Verfassungsrang

87) aaO, S. 36; im Ergebnis zustimmend Weber, S. 431.

88) Bachof, Begriff, S. 80, spricht von "beschränkter" Antinomie.

89) Entschiedene Vertreter dieser Richtung sind vor allem Fröhler, Grundle-
gung, S. 7 ff, 28; Bogs, S. 13; Fechner, RdA 55, 161 (164); E. R. Huber,
Rechtsstaat, S. 7 f; Bachof, Begriff, S. 46; Maunz, LB, § 11 VI; Herzog,
in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 178 f.

90) E. R. Huber, Rechtsstaat, S. 8; Gerber, AöR 81, 1 (27); Hesse, Festschrift
für Smend, S. 78 Anm. 27.

91) Hesse, aaO, S. 79.

92) Vgl. etwa Scheuner, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 3, S. 154.

93) Gegen Forsthoff insbes. Huber, E. R., DÖV 56, 201; Maunz, LB, § 11 VI;
Hesse, Smend, S. 78 Anm. 27.

94) Fröhler, S. 9; ähnlich Bogs, S. 13.

95) Fröhler, S. 10 ff; Fechner, RdA 55, 161 (164); H. Huber, S. 83.

und stehe gleichwertig neben dem Rechtsstaatsprinzip ⁹⁶⁾. Dieser Entscheidung sei über Art. 79 Abs. 3 "Ewigkeitscharakter" verliehen ⁹⁷⁾. Trotz der verfassungsrechtlichen Typenverschmelzung leugnet die h. A. keineswegs die dem "sozialen Rechtsstaat" immanente Dialektik, wobei zur Darstellung dieses "Spannungsverhältnisses" ⁹⁸⁾ beide Elemente wieder getrennt werden ⁹⁹⁾. Indes ist dieser Gegensatz kein formal-verfassungsrechtlicher: unter Anerkennung der gleichrangigen Existenz beider Prinzipien auf Verfassungsebene, integriert in den "neuen Verfassungstypus" ¹⁰⁰⁾ des sozialen Rechtsstaats, wird die antithetische Fragestellung auf die inhaltlichen Antinomien verlagert, die auch erst den Streit um die "Ewigkeitsentscheidung" des Grundgesetzes für den Sozialstaat von der bloßen abstrakt-formalen Bestandsgarantie auf den konkret-unabänderlichen Sozialstaatsinhalt konzentriert ¹⁰¹⁾.

- cc. Ausgehend von einer auf Verfassungsebene gewährleisteten formalen Gleichwertigkeit von Rechts- und Sozialstaatspostulat kritisieren einige Autoren die Praxis der h. A., beide Prinzipien nach antinomischer Gegenüberstellung zur Syntheseformel des "sozialen Rechtsstaats" zu verschmelzen ¹⁰²⁾. Diese "irritierende Formel" ¹⁰³⁾ diene letztlich nur dazu, das sozialstaatliche Element zu domestizieren und dem Rechtsstaatsprinzip unterzuordnen. Das dialektische "Spannungsverhältnis" sei vielmehr ein "beziehungsvolles Nebeneinander", wobei die "Option des Grundgesetzes für den 'sozialen' Staat eigenständig" zu interpretieren sei, um das Prinzip des Sozialen zu

96) Vgl. Gerber, aaO, S. 29; Fröhler, S. 28; E.R. Huber, Rechtsstaat, S. 25 f.

97) Dürig, JZ 53, 193 (197); Fechner, Freiheit, S. 4; Bogs, S. 11; Ridder, S. 6; Abendroth, Aussprache, S. 89.

98) Vgl. etwa Fechner, RdA 55, 161 (164); E.R. Huber, DÖV 56, 203.

99) Vgl. die in Anm. 89 genannten Autoren.

100) Vgl. Anm. 92; ferner Weber, S. 409.

101) Vgl. hierzu Huber, E.R., Rechtsstaat, S. 21 ff; ferner Achterberg, Antinomien, S. 176: "Die Ausprägungen des Sozialstaatsprinzips nehmen nicht am Verfassungsrang teil." Zur inhaltlichen Antinomie vgl. unten, 2. Teil, B II 2.

102) Vgl. Leibholz, in: Hueck-Leibholz, S. 21 (34 f); Ridder, S. 7; Abendroth, Aussprache, S. 86 ff und Sultan-A., S. 82.

103) Ridder, S. 11 Anm. 26.

voller Wirksamkeit gelangen zu lassen ¹⁰⁴⁾.

Abendroth ¹⁰⁵⁾ geht dabei noch einen Schritt weiter und sieht im Sozialstaatspostulat die Konkretisierung eines fortwährenden Gestaltungsauftrags an den Gesetzgeber zur Umgestaltung der bestehenden Wirtschafts- und Sozialstrukturen. Es eröffne auf die Dauer die einzige Möglichkeit materieller Inhaltsfüllung des demokratischen Rechtsstaatsgedankens ¹⁰⁶⁾; Entscheidendes Moment des Sozialstaatsgedankens sei die Aufhebung des "Glaubens an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung" ¹⁰⁷⁾. Das Sozialstaatspostulat verkörpert nach dieser Auffassung ein allgemeines Wertprinzip, das über die Gewährleistungen der rechtsstaatlichen Verfassung hinausgreift. Damit überlagert das Sozialstaatsprinzip letztlich den Rechtsstaat, ohne seinen Verfassungsrang in Frage zu stellen, erhebt sich aber auf die Ebene eines überpositiven Verfassungselementes, das durch sozialstaatliche Rechtsstaatsinterpretation letzteren relativieren, ihn zumindest einer präsumtiven Disposition durch den Sozialstaat unterwerfen könnte.

104) Vgl. Ridder, S. 7; dagegen vor allem Köttgen, S. 20: "Das Grundgesetz kennt nicht den Sozialstaat oder den Rechtsstaat, sondern nur den sozialen Rechtsstaat"; ebenso Hesse, Smend, S. 78 Anm. 27.

Indes kann die Mindermeinung am ehesten auf die Entstehungsgeschichte des Sozialstaatsprinzips zurückgreifen. Die Formel vom "sozialen Rechtsstaat" gehörte keineswegs zum unverzichtbaren Bestand der historischen GG-Entwicklung, sondern das "Soziale" hätte in der Tat auch mit einer anderen Staatsfundamentalnorm Eingang ins GG finden können. Zwischen den Entwürfen "demokratischer und sozialer Rechtsstaat", "demokratische und soziale Republik" und "demokratische und soziale Bundesrepublik" wurde lange um die endgültige Fassung gerungen; vgl. dazu Doemming u. a., JöR 1, 195 ff; ferner Hartwich, S. 22 ff; Ridders Kritik zielt - wie die fast ausnahmslos auf dieses Verhältnis fixierten Literaturmeinungen zeigen, durchaus berechtigt - darauf ab, daß die h. A. mit der bewußten Verknüpfung von "sozial" und "Rechtsstaat" bereits eine formale Priorität des Rechtsstaats schaffe, dem lediglich ein adjektivisches Diminutiv beigefügt werde (so Forsthoff, Begriff, S. 15), wodurch sich zwangsläufig die Gefahr eines schon auf sprachlichen Gründen beruhenden Präjudizes der Sozialstaatsfrage erhöhe.

105) Aussprache, S. 87 f.

106) aaO, S. 89.

107) In: Sultan, S. 84 f.

- b. Das Bundesverfassungsgericht zeigte sich in den bisherigen Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip unberührt vom Streit über das formale Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat. Es spricht unbekümmert in unsystematischer Weise vom "sozialen Rechtsstaat" ¹⁰⁸⁾, vom "Rechts- und Sozialstaatsprinzip" ¹⁰⁹⁾, "rechts- und sozialstaatlicher Demokratie" ¹¹⁰⁾, "Sozialstaatlichkeit" ¹¹¹⁾ oder allein vom "Sozialstaatsprinzip" ¹¹²⁾, ohne aus den unterschiedlichen Formulierungen Konsequenzen abzuleiten ¹¹³⁾. Die gesonderte Erwähnung des Sozialstaatsprinzips stellt keinen formalen Gegensatz zwischen den Verfassungsprinzipien her; ebensowenig bedeutet die Kombination beider Begriffe eine willkürliche oder auch nur beabsichtigte Verschmelzung beider Prinzipien zu einer höheren Einheit ¹¹⁴⁾; formal stehen sie letztlich gleichrangig nebeneinander.

Setzt das Gericht auch rein sprachlich offenbar eine Gleichwertigkeit von Rechts- und Sozialstaatsprinzip voraus, so offenbart es doch eine erhebliche Unsicherheit bei der rechtstheoretischen Einordnung dieser fundamentalen Verfassungsaussage. Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des sog. "Abhörgesetzes" ¹¹⁵⁾ hatte es selbst zwischen den in der Rechtslehre entwickelten Kategorien der "verfassungsgestaltenden Grundentscheidung" und dem "Rechtsgrundsatz" ¹¹⁶⁾ differenziert, als es ausführte, daß bei der

108) Etwa in E 1, 109 (111); 9, 20 (35); 19, 303 (319), 39, 302 (315).

109) Z.B. in E 14, 288 (296); 28, 104 (118); 40, 65 LS 1.

110) Z.B. in E 5, 85 (196, 353); 8, 1 (16); 15, 167 (195).

111) Etwa in E 4, 387 (389); 24, 155 (169); 32, 333 (343).

112) Typisch für die sprachliche Verwendungsbreite ist E 33, 303 ff, wo der Senat von "Prinzip" (S. 331), "Gedanke" (335), "Gebot" (332), "sozialer Rechtsstaat" (331) spricht.

113) Ebenso Schreiber, S. 39 f.

114) Ridders Lob, S. 11 Anm. 26, war voreilig.

115) E 30, 1 ff.

116) "Verfassungsgestaltende Grundentscheidungen" sind die auf einer Entscheidung des Staatsträgers - in der Demokratie also des Volkes - beruhenden politischen Gestaltungsprinzipien des staatlichen Lebens, die Art und Form der konkreten staatlichen Existenz bestimmen; vgl. Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 25 II; "Rechtsgrundsätze" sind fundamentale Rechtsnormen, die sich aus der Anwendung des Gerechtigkeitsprinzips auf deutliche Interessenlagen allgemeiner Art ergeben (Wolff, aaO, § 25 Ia); im Gegensatz zu den "Grundentscheidungen" enthalten sie keine politischen, sondern ethische Grundwertungen; sie sind zugleich mit jeder Rechtsordnung als deren ethischer Mindestgehalt und normatives Fundament gegeben, während die "Grundentscheidungen" die variablen Gestaltungsprinzipien der Rechtsordnungen konstituieren.

Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer Norm "der Kontext der Verfassung, insbesondere 'Grundentscheidungen des Grundgesetzes' und 'allgemeine Verfassungsgrundsätze' zu berücksichtigen" seien 117). Trotz dieser Unterscheidungen subsumierte das Gericht das Sozialstaatsprinzip einmal "vornehmlich" unter die "Grundentscheidungen des Grundgesetzes" 118), dann unter einen "allgemeinen Rechtsgrundsatz", der die einfachen Gesetze "übergreift" 119); schließlich wird es zum "allgemeinen Verfassungsprinzip" 120) bis hin zum "tragenden" 121) oder "leitenden" 122) Prinzip. In E 3, 225 ff hatte es überdies festgestellt, daß Art. 20 GG als "übergesetzliche Norm" in die "verfassungsrechtliche Grundentscheidung" (?) miteinbezogen sei 123). Diese Formulierung spricht, wie auch der Satz vom "übergreifenden und durchdringenden" Rechtsgrundsatz 124), für die Überpositivität des Sozialstaatsprinzips, wohingegen die überwiegenden Aussagen auf den Charakter einer positivierten Rechtsquelle schließen lassen.

Dieses widerspruchsvolle Begriffskonglomerat läßt indes keinen eindeutigen Schluß auf die Einordnung des Sozialstaatsprinzips zu 125). Auch unter Zugrundelegung der herkömmlichen unterscheidenden Definitionen 126) fällt eine konkrete Aussage schwer: Einerseits erkennt das Bundesverfassungsgericht den rechtsgrundsätzlichen Gerechtigkeitsgedanken als wesent-

117) E 30, 1 (19).

118) Vgl. E 6, 32 (41); auch schon E 3, 225 (233).

119) Vgl. E. 10, 354 (363).

120) Vgl. E 14, 263 (275); ebenso E 40, 121 (133).

121) Vgl. E 3, 377 (381); ferner E 36, 237 ff, 247 (248) - abw. M.

122) Vgl. E 6, 55 (72).

123) Zur Frage nach der Möglichkeit 'verfassungswidriger Verfassungsnormen'; aaO, S. 233.

124) Vgl. E 10, 354 (363).

125) Ebenso Schreiber, S. 31; Federer, JöR 3, 15 (20), geht zu Unrecht von der Anerkennung überpositiven Rechts durch das BVerfG aus, wenn er etwa die Rechtsgleichheit oder Gerechtigkeit dazuzählt (S. 22); denn gerade dies sind "Rechtsgrundsätze", die dem positiven Recht angehören, "da sie mit objektiver Erkenntnisgewißheit aus dem Rechtsprinzip ableitbar sind und von keinem Rechtsgenossen ernsthaft angezweifelt werden können" (Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 25 Ia).

126) Vgl. Anm. 116.

liche Ausprägung des Sozialstaatspostulats an ¹²⁷⁾, statet es also mit primär ethisch-rechtlichen Wesenszügen aus ¹²⁸⁾; zum andern bilde die "moderne sozialstaatliche Demokratie ... das Strukturprinzip der sozialen und politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland" ¹²⁹⁾, womit das Gericht - neben anderen Aussagen zur Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers im Sozialstaat ¹³⁰⁾ - dem Sozialstaatsprinzip ein dem Bereich der politischen Macht entspringendes Element essentieller Staatsformgestaltung zuweist, dem die Rechtsqualität einer "verfassungsgestaltenden Grundentscheidung" zuzusprechen wäre.

Will das Bundesverfassungsgericht die Sozialstaatsproblematik nicht noch zusätzlich um sprachliche Ungereimtheiten erweitern, ist ihm zumindest eine diszipliniertere Begriffswahl bei Ausführungen über den Rechtscharakter eines Verfassungsprinzips anzuraten.

3. Sozialstaats- und Demokratieprinzip

Hinsichtlich der Probleme um das formale sozialstaatliche Verfassungselement erschöpfen sich die Fragestellungen auf das Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat ¹³¹⁾. Ein Zusammenhang zwischen formalem sozialstaatlichen und republikanischen Prinzip wird nicht ¹³²⁾, zwischen Sozialstaat und Demokra-

127) "Mit der starken Betonung des Sozialstaats hat der Fortschritt zu sozialer Gerechtigkeit als leitendes Prinzip aller staatlichen Maßnahmen noch einen besonderen Akzent erhalten." (E 5, 85 (198)); dazu unten 2. Teil, B II.

128) Vgl. außer Wolff, aaO auch Heller, Staatslehre, S. 222 f; ausf. Weisel, S. 13 f mwN.

129) E 5, 85 (353).

130) Vgl. dazu sogleich unten, III 1 a, b.

131) Ausnahmen sind hier insbes. Köttgen, in: Festschrift für Muthesius, S. 19 ff zum 'sozialen Bundesstaat' und Abendroth, Aussprache, S. 85 ff, zur 'sozialen Demokratie'.

132) Lediglich Weisel, S. 71, geht kurz auf diese Begriffsverbindung ein und weist der "sozialen Republik" eine "antiobrigkeitliche Tendenz" und eine "Absage an den diktatorischen Sozialstaat" zu. M. E. wird hier ein durch Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 20 GG nicht gedeckter Versuch unternommen, unter Aufstellung einer zusätzlichen Antinomie einer weiteren restriktiven Sozialstaatsinterpretation den Weg zu ebnen.

tie nur selten ¹³³⁾ untersucht. Dabei wird insbesondere der "Dreiklang" von Demokratie, Rechts- und Sozialstaat hervorgehoben ¹³⁴⁾, ohne daß Konsequenzen rechtstheoretischer Art hieraus gezogen werden.

Das Bundesverfassungsgericht stellt nennenswert lediglich im KPD-Urteil ¹³⁵⁾ die Verbindung dieser Organisationsgrundsätze her, indem es die Formel vom "Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaats" ¹³⁶⁾ prägte, die zwar an anderer Stelle ¹³⁷⁾ begrifflich erweitert als "freiheitliche rechts- und sozialstaatliche Demokratie" erscheint, dort aber nur als folgenlose formale Aneinanderreihung aller verfassungsrechtlichen Gestaltungsprinzipien dient ¹³⁸⁾. Für die Frage des Rechtscharakters oder des Ranges des Sozialstaatsprinzips gibt diese Verbindung nichts her ¹³⁹⁾.

III. Die Normativwirkung des Sozialstaatsprinzips

Umstritten wie die Frage nach dem Verfassungsrang des Sozialstaatsprinzips ist auch seine Rechtssatzqualität. Ausgehend von der Definition des Rechtssatzes als einer Norm, "die einen vorausgesetzten Tatbestand mit einer Rechtsfolge

133) Vgl. Ipsen, DÖV 52, 217 (218); Abendroth, in: Sultan-A., S. 92; Bachof, Begriff, S. 47; Gerber, AöR 81, 1 (27); auch Ridder, S. 17.

134) Vgl. Gerber, aaO; Abendroth, aaO.

135) E 5, 85 ff; ebenso Zacher, S. 368.

136) E 5, 85 (198, 353).

137) Vgl. E 8, 1 (16); ebenso E 11, 203 (215); 15, 167 (195); ähnlich auch schon E 3, 58 (134).

138) Es wird nur lapidar festgestellt, daß die einzelnen Grundsätze des Berufsbeamtentums innerhalb der "freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen" seien, ohne daß erläutert wird, warum der in Frage stehende Beamtenunterhaltsanspruch sich ausgerechnet aus diesem "Begriffsvierklang" ergibt. Besonders krass E 15, 167 (195).

139) Die inhaltliche Konnexität und gegenseitige Durchdringung beider Begriffe und ihr beschränkt antithetischer Standort zum Rechtsstaatsprinzip wird unten, 3. Teil, A II, noch zu erörtern sein.

Vgl. zum Ganzen ausführlich Weisel, S. 79 ff; ferner Abendroth, Ausprache, S. 85, 87 und dagegen Suhr, S. 87.

verknüpft, subjektive Rechte und Pflichten anknüpft" 140), wird von einem Teil der Rechtslehre die für einen positiven Rechtssatz notwendige, ein normgemäßes Verhalten erst ermöglichende Individualisierung aus der Formulierung des "sozialen Staates" abgelehnt 141). Entsprechend der allgemein anerkannten Funktion des Sozialstaatsprinzips als einer "Staatszielbestimmung" 142), der eine Rechtsbindung zunächst noch fehle, empfängt der soziale Staat auch aus seiner Proklamation eines "Verfassungsgrundsatzes ohne Aktualisierung" 143) oder einer "rein programmatischen Forderung" 144) keine rechtssatzmäßige Individualität.

Dagegen bejahen u. a. Huber 145) und Fröhler 146) den Normcharakter des Sozialstaatsprinzips, indem sie seine verfassungskräftige unmittelbare Bindung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Exekutive betonen 147); zumindest lege das Sozialstaatsprinzip mit "grundlegender normativer Kraft" staatspolitische Leitlinien fest 148).

1. Die Funktion als Verfassungsimperativ

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher mit der Frage der Normqualität des Sozialstaatspostulats nicht ausdrücklich auseinandergesetzt 149). Seinen rechtstheoretischen Ausführungen zum positiven oder überpositiven Rang der

140) Vgl. Heller, VVDStRL 4, 18 (118); Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 24 II c 2; anders Forsthoff, VerwR I, § 22, 2a: Jede Vorschrift, die dazu bestimmt ist, das Verhalten von Rechtssubjekten zu regeln und deren Verbindlichkeit durch staatlichen Zwang gesichert ist.

141) Vgl. Forsthoff, Begriff, S. 20 f, 24; von Mangoldt-Klein, Art. 20, Anm. VII 2a; Abendroth, in: Sultan-A., S. 82; ders., Aussprache, S. 90; mit ausführlicher Begründung Weisel, S. 14, 16 f; neuerdings ausf. Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S. 84 ff.

142) Vgl. etwa Ipsen, VVDStRL 10, 74 (85); Klein, ZStW 50, 390 (398, 400); Maunz, Sozialversicherungsrecht, Bd. 1/2, S. 19.

143) Ipsen, Über das GG, S. 14.

144) Wernicke, in: BK, Art. 20, Erl. II 1 d.

145) In: DÖV 56, 200.

146) In: Grundlegung, S. 9; ebenso Hamann, Grundgesetz, Art. 20, B 3a.

147) Unklar Maunz, SozVersR. S. 17: das Sozialstaatsprinzip sei nicht nur unverbindliches Programm, sondern unmittelbar "anwendbares" Recht.

148) Vgl. Scheuner, VVDStRL 22, 1 (58).

149) So auch Schreiber, S. 26 f.

in Art. 20 GG niedergelegten Staatsfundamentalaussagen ¹⁵⁰⁾ kann entgegen Schmidts ¹⁵¹⁾ und Schreibers ¹⁵²⁾ Auffassung nicht ohne weiteres ein eindeutiges Bekenntnis zum Rechtssatzcharakter der Sozialstaatsformel entnommen werden. Beide verkennen das entscheidende Kriterium einer Rechtsnorm und meinen offenbar, zur Qualifizierung als solcher genüge es, wenn das Bundesverfassungsgericht einfache Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit am Sozialstaatsprinzip prüfe. Denn weder allgemeine Rechtsgrundsätze noch verfassungsgestaltende Grundentscheidungen sind a priori Rechtssätze, da es ihnen an der für eine Rechtsnorm notwendigen "Entschiedenheit und Sinnbestimmtheit" ¹⁵³⁾ fehlt und sie der rechtssatzmäßigen Ableitung und Konkretisierung durch den Verfassungs- oder Gesetzgeber oder, wenn eine direkte Ableitung ausnahmsweise möglich ist, den Richter bedürfen.

- a. Ausgangspunkt der Zweifel an einer rechtssatzmäßigen Einordnung des Sozialstaatsprinzips in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind zwei grundsätzliche Aussagen: Mit dem Leitsatz, das Sozialstaatsprinzip verpflichte "den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen" ¹⁵⁵⁾, knüpfte der Zweite Senat an eine grundlegende Feststellung des Ersten Senats in der ersten Entscheidung zum Sozialstaatspostulat überhaupt an, in der die "Verpflichtung des Gesetzgebers zu sozialer Aktivität" hervorgehoben wurde ¹⁵⁶⁾. Das Sozialstaatsprinzip richtet sich demnach primär an den Staat ¹⁵⁷⁾. "Sozialstaat bedeutet die Bereitschaft und Verantwortung, Aufgabe und Zuständigkeit seines Staates zur Gestaltung der sozialen Ordnung" ¹⁵⁸⁾.

Demgegenüber steht der Grundsatz, daß das Sozialstaatsprinzip selbst kei-

150) Vgl. oben, II 2 b.

151) In: Höchstrichterliche Rechtsprechung, S. 42.

152) In: Praxis, S. 26.

153) Wolff, VerwR, Bd. 1, § 25 Ib.

154) Vgl. Wolff, aaO, § 25 Ib und IIc; ausführlich zur Ableitung des Sozialstaatscharakters aus der Rechtsquellenlehre: Weisel, S. 13 ff, 16 f; Gerstenmaier, S. 88 ff, 99 f.

155) Vgl. E 22, 180 LS 1, erster Satz.

156) Vgl. E 1, 97 (105).

157) Ob auch an den einzelnen, dazu unten, 2.

158) Ipsen, VVDStRL 10, 74.

nen konkreten Anspruch gegen den Staat oder den Gesetzgeber gewährt¹⁵⁹⁾. Ihm ist nur eine allgemeine staatliche Pflicht zur aktiven Sozialgestaltung¹⁶⁰⁾ wie zur Schaffung einer "gerechten Sozialordnung"¹⁶¹⁾ oder zum Erlaß "sozialer Regelungen"¹⁶²⁾ zu entnehmen. Allein aus dem Sozialstaatspostulat ergeben sich keine individualisierten Ansprüche¹⁶³⁾; konkrete Pflichten des Staates und konkrete Rechte des einzelnen gegenüber dem Staat lassen sich allenfalls aus den Grundrechten "in Verbindung mit" dem Sozialstaatsprinzip ableiten¹⁶⁴⁾. Folglich läßt das Bundesverfassungsgericht eine allein auf die Verletzung des Sozialstaatsprinzips gegründete Verfassungsbeschwerde nicht zu¹⁶⁵⁾. Überhaupt tendiert das Gericht dahin, es als eine subsidiäre "Eingreifreserve" darzustellen, die nur dann aktivierbar ist, wenn eine sozialstaatliche *lex specialis* in Form der Grundrechte nicht zur Verfügung steht. Ausdrücklich gilt dies für "sozialstaatsnahe" Grundrechte, wie Art. 6 und 14 GG, die das "allgemeine (?) Sozialstaatsprinzip"¹⁶⁶⁾ konkretisieren und verdrängen¹⁶⁷⁾. Objektive

159) Vgl. vor allem E 27, 253 LS 2 a und S. 283: "Aus der Wertordnung des GG, besonders im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip, ... folgt zunächst nur die Pflicht zu einem innerstaatlichen Ausgleich, dessen nähere Ausgestaltung weitgehend dem Gesetzgeber überlassen ist. Erst eine solche Regelung kann konkrete Ausgleichsansprüche begründen."

160) Vgl. E 1, 97 (105).

161) E 22, 180 LS 1, zweiter Satz.

162) Vgl. E 27, 253 LS 2a; 27, 326 (340 f).

163) Anders das BVerwG, vgl. Wollny, DVBl 72, 525 (529).

164) So z.B. das Recht auf freien Zugang zum Hochschulstudium, E 33, 303 LS 2; vgl. auch E 7, 342 (345):

"Der Urlaubsanspruch des Arbeitnehmers wurzelt in der ... Fürsorgepflicht des Arbeitgebers in Verbindung mit den Prinzipien des sozialen Rechtsstaats"; vgl. auch E 17, 86 (92). Vgl. zu diesem Komplex ferner E 11, 50 (56); 18, 257 (267); 21, 245 (251); 24, 119 (144); 28, 104 (118).

Zu den Grundrechten als subjektiven Rechten, vgl. unten, 2. Teil, B III.

165) Vgl. E 6, 376 (385); 14, 42 (51); ähnlich E 28, 314 (323).

166) Vgl. E 26, 44 (60 f), wo Art. 6 Abs. 5 das Sozialstaatsprinzip verdrängte; ebenso E 32, 273 (279): "Art. 6 Abs. 4 konkretisiert das Sozialstaatsprinzip für seinen speziellen Bereich. Deshalb kann daraus kein weitergehen der Schutz hergeleitet werden." Vgl. auch E 14, 42 (51), wo Prüfungsmaßstab nicht das Sozialstaatsprinzip, sondern Art. 3 GG war; dazu im einzelnen unten, 2. Teil, B II; vgl. zum Ganzen auch Weber, S. 436.

167) Als "Sozialstaatskonkretisierungen" in Form einfacher Gesetze sind u. a.

sozialstaatliche Gestaltungsaufträge fließen nicht aus Art. 20 Abs. 1 GG, sondern werden geschriebenen Verfassungsdirektiven, in concreto Art. 131 GG 168) und Art. 33 Abs. 5 GG 169), entnommen, deren inhaltliche Ausfüllung aber wiederum einer gesetzlichen Regelung überantwortet 170).

- b. Die Primärwirkung des Sozialstaatsprinzips erschöpft sich damit in einem die Legislative als Hauptadressaten 171) unmittelbar, aber weitgehend "abstrakt" bindenden Gestaltungspostulat: "Wesentliches zur Verwirklichung des Sozialstaates kann nur der Gesetzgeber tun" 172). Ihm obliegt die verfassungsrechtliche Pflicht, das in hohem Maße der Ausgestaltung fähige und bedürftige Prinzip zu konkretisieren 173). Wie der Gesetzgeber sozial aktiv zu werden hat, läßt das Bundesverfassungsgericht dabei offen; die Einzelheiten der Realisierung des Sozialstaats bleiben dem "weiten Gestaltungsspielraum" des demokratisch legitimierten Verfassungsorgans vorbehalten 174). Das Sozialstaatsprinzip verkörpert damit ein legislatives Rahmenrecht 175), das als eine von materiellen Essentialien weitgehend entkleidete formale Zielprojektion mit beinahe beliebigem Inhalt gefüllt werden kann. Wie amorph dieser Gestaltungsauftrag bleibt, offenbart sich

167) Fortsetzung:

das Bundessozialhilfegesetz und das Jugendwohlfahrtsgesetz anzusehen, vgl. E 22, 180 ff. Ausdrücklich so auch das BVerwG in E 23, 149 (153): "Das Sozialhilferecht konkretisiert die Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenwürde und damit zugleich die Sozialpflichtigkeit des Art. 20 Abs. 1."

- 168) Vgl. grundlegend schon E 3, 58 (134); ferner E 7, 129 (151 f), 14,30 (33); ähnlich E 21, 245 (251).

- 169) Vgl. etwa E 8, 1 (16 f).

- 170) Vgl. außer den in Anm. 149) erwähnten Entscheidungen auch E 27, 253 LS 2 a.

Zu den Verfassungsdirektiven vgl. ausführlich Lerche, AöR 90, 341 (350).

- 171) Ganz einhellige Meinung; vgl. schon Ipsen, Über das GG, S. 17; Bachof, Begriff, S. 39; ferner Friesenhahn, S. 178; Scheuner, Festschrift, S. 261; Echterhölter, BB 62, 265 (268).

- 172) So schon E 1, 97 (105); zuletzt E 36, 73 (85).

- 173) Vgl. E 5, 85 (198); 22, 180 (204); 27, 253 (283); zustimmend Wernicke, in: BK, Art. 20, Erl. II 1 d; Fechner, RdA 55, 161.

- 174) Vgl. etwa E 18, 257 (273); im Ergebnis wie hier, Echterhölter, BB 65, 1365 (1366); Badura, AöR 92, 382 (391 f); ferner Herzog, BayVB1 76, 161 (163).

- 175) In diesem Sinne auch Hesse, Grundzüge, § 6 II 3 c und Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 169.

exemplarisch am Numerus-clausus-Urteil¹⁷⁶⁾. Dort führt der Erste Senat zunächst aus, daß es grundsätzlich "auch im modernen Sozialstaat" der nicht einklagbaren Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleibe, ob und inwieweit er "Teilhaberechte" gewähre¹⁷⁷⁾. Selbst wenn sich dann aber aus den grundgesetzlichen Wertentscheidungen - vorliegend aus Art. 12 und 3 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip - und dem Ausbildungsmonopol des Staates ein subjektives Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium ergebe¹⁷⁸⁾, so entscheide doch der sich auch an praktischen Erwägungen - Finanzmasse, andere Staatsaufgaben - orientierende Gesetzgeber in letzter Verantwortung nach eigenem, willkürfreiem Ermessen¹⁷⁹⁾. Am Ende läßt das Gericht indes die Frage nach der Möglichkeit objektiver sozialstaatlicher Verfassungsaufträge¹⁸⁰⁾ abseits von grundgesetzlich fixierten Direktiven unbeantwortet im Raume stehen und ist erst bei "evidenter"¹⁸¹⁾ Verletzung jenes potentiellen Verfassungsauftrages bereit, "verfassungsrechtliche Konsequenzen" zu ziehen. Mit diesem Hinweis auf die Gestaltungsmacht der Legislative wiederholt es lediglich die schon in E 1, 97 (105) dargelegten Gedanken, ohne neue Akzente zu setzen.

Im Ergebnis läßt das Bundesverfassungsgericht damit eine wesentliche Sozialstaatsproblematik offen. Da nach allgemeiner Ansicht¹⁸²⁾ der Sozialstaat einer permanenten Konkretisierung bedarf, also noch nicht realisiert ist, kommt es für den Rechtsunterworfenen entscheidend darauf an, mit welchem Anspruch er etwaiger Untätigkeit des verantwortlichen Staatsorgans - in diesem Falle der Legislative - begegnen kann. Eine allein am Willkürverbot orientierte Sozialstaatsrechtsprechung nimmt ihm jedoch implizite die Möglichkeit einer wirksamen Berufung auf eben dieses Prin-

176) E 33, 303 ff und E 39, 276 ff.

177) aaO, S. 331; zu diesem Komplex ausf. unten, 2. Teil, III 3.

178) aaO, S. 332.

179) aaO, S. 333 f.

180) Im konkreten Fall zur "Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten" (S. 333).

181) Gemeint ist wohl, wie in E 1, 97 (105), "willkürlicher" Verletzung; denn daß die Situation "offensichtlich" nicht verfassungsgemäß war, hatte der Senat schließlich vorher festgestellt, als er jedem Hochschulqualifizierten ein subjektives Zugangsrecht einräumte, das wegen der augenblicklichen Hochschulüberfüllung aber eben für einen Teil der Bewerber theoretischer Natur bleiben mußte; in diesem Sinne auch Plander, NJW 72, 1942 (1943).

182) Vgl. oben die Anm. 171) und 173).

zip, denn ein pflichtwidriges, willkürliches Unterlassen des Gesetzgebers wird diesem in praxi kaum vorzuhalten sein ¹⁸³⁾.

2. Die Bindung der rechtsanwendenden Organe

Mit der abstrakten Verpflichtung der Legislative als Aktualisierungsadressaten des Sozialstaatsprinzips legt das Bundesverfassungsgericht diesem Postulat eine nur schwach ausgeprägte Normativwirkung bei, die jedoch, wie noch zu zeigen sein wird ¹⁸⁴⁾, aus der Natur dieser Generalklausel resultiert. Die rechtssatzmäßigen Bindungen reichen indes über die rechtsetzenden Staatsorgane hinaus.

- a. Nach ganz allgemeiner Ansicht tritt neben die legislative Verpflichtungswirkung eine Bindung der rechtsanwendenden Gewalten an das Sozialstaatsprinzip bei der Auslegung des Grundgesetzes und einfacher Gesetze ¹⁸⁵⁾. Diese Auffassung wird vom Gericht seit seiner ersten Entscheidung ebenfalls vertreten, in der es die grundsätzliche, mitunter entscheidende Bedeutung des "Bekennnisses zum Sozialstaat" bei der Gesetzesauslegung betonte ¹⁸⁶⁾.
- aa. Hinsichtlich der Exekutive hat das Bundesverfassungsgericht diesen Grundsatz noch gesondert unterstrichen, als es die "verstärkte Bindung" der Behörden an das Sozialstaatsprinzip als einen "Teil der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung" hervorhob ¹⁸⁷⁾. Ausgedrückt werden sollte damit offenbar die Pflicht der Verwaltung zu "sozialstaatskonformer" Gesetzesanwendung, die im konkreten Fall des Kündigungsschutzes für einen schwerbeschädigten Behördenangestellten zu einer "erweiterten Auslegung" der Kündigungsschutzbestimmungen zugunsten des Betroffenen führte. Ebenso scheint das Gericht die Beachtung des Sozialstaatspostulats bei Ermessensentscheidungen der Verwaltung als selbstverständ-

183) Auch Schreiber, S. 53, stellt fest, daß es keine Entscheidung gebe, die ein Überschreiten des gesetzgeberischen Ermessens angenommen hätte; ebenso v. Mutius, VerwArch 73, 183 (191 f).

184) Vgl. dazu sogleich unten, c., S. 39 f.

185) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Art. 20, Anm. VII 2b; Forsthoff, Begriff, S. 28 ff; Ipsen, DÖV 52, 217 (218); Maunz, LB, § 11 V 1.

186) Vgl. E 1, 97 (105); vgl. für das BAG auch Hueck, Festschrift für Apelt, S. 57 (71).

187) Vgl. E 3, 377 (381).

lich zu fordern ¹⁸⁸⁾, ohne dabei etwa ein subjektives Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung oder sonstige individualisierte Rechte oder Pflichten abzuleiten ¹⁸⁹⁾. Ebenso wenig entlehnt es dem sozialstaatlichen Interpretationsgebot einen Grundsatz, "im Zweifel für den Sozialstaat" zu entscheiden ¹⁹⁰⁾.

- bb. Auch für die Rechtsprechung äußert sich der verpflichtende Charakter des Sozialstaatsprinzips in Gestalt einer Interpretationsmaxime ¹⁹¹⁾. Es wäre indes verfehlt, seiner "entscheidenden Bedeutung" für die Norminterpretation ¹⁹²⁾ mehr als ein Präjudiz für die generelle Bindungswirkung für die rechtsprechende Gewalt zu entnehmen und ihr eine alle oder zumindest die "sozialstaatsnahen" Rechtsbereiche umfassende sozialstaatliche Option zu suggerieren ¹⁹³⁾. Denn das Bundesverfassungsgericht macht von der Pflicht zu sozialstaatsadäquater Auslegung selbst nur sehr sparsamen Gebrauch.

In der oben ¹⁹⁴⁾ bereits erwähnten Entscheidung zu den sog. "Österreich-Fällen" verzichtete das Gericht vollständig auf eine Interpretation des deutsch-österreichischen Finanzausgleichsvertrages unter sozialstaatlichem Aspekt, die, wie die Mindermeinung darlegte, möglicherweise zum entgegengesetzten Ergebnis geführt hätte ¹⁹⁵⁾. Dieser Verzicht auf sozialstaatskonforme Gesetzesauslegung wird vereinzelte von einer, allerdings eher angedeuteten, Interpretation der "sozialstaatsrelevanten" Grundrechte in Art. 6, 9 und 14 GG abgelöst. Dabei erweitert das Gericht z. B. die Bedeutung von Art. 9 Abs. 3 GG

-
- 188) Ebenso Fechner, RdA 55, 161 (166); Bachof, Begriff, S. 43; Maunz, LB, § 11 V 1; Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (335).
- 189) So aber das BVerwG: Nach BVerwG E 30, 154 (160) wäre die Versagung eines subjektiven Rechts auf fehlerfreie Ermessensausübung und der daraus zwangsläufig folgenden Vorenthaltung jeglichen Rechtsschutzes mit der Gewährleistung des sozialen Rechtsstaats nicht zu vereinbaren.
- 190) Das meinen jedoch Fechner, aaO, S. 161; Winkelvoß, aaO; vgl. hierzu vor allem Menzel, DÖV 72, 537 ff.
- 191) Vgl. grundlegend schon E 1, 97 (105); zu den in Anm. 185) Genannten vgl. außerdem Gerber, AöR 81, 1 (28).
- 192) E 1, 97 (105).
- 193) Das versucht aber Abendroth, Sultan-A., S. 86; ähnlich wohl auch Ridder, S. 7.
- 194) Vgl. S. 8 f; siehe auch Anm. 15) auf dieser Seite.
- 195) Vgl. E 32, 129 (139 f).

graduell, indem es lapidar anmerkt, die Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat verhindere, bereits in der Weimarer Zeit ausgeformte Vorschriften über Koalitionsbetätigungen im Personalvertretungswesen nunmehr von der verfassungsrechtlichen Gewährleistung auszunehmen¹⁹⁶⁾. In anderen Entscheidungen werden lediglich die dem Art. 14 GG bereits immanenten sozialstaatlichen Bindungen wiederholt, wenn etwa die gesetzlichen Regelungen der Eigentumsinhaltschranken nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 oder die Konkretisierung der Sozialbindung des Art. 14 Abs. 2 "vor allem am Sozialstaatsprinzip orientiert" werden müssen¹⁹⁷⁾. Ebenso erfordert die Beachtung des Sozialstaatspostulats die Überprüfung Eigentumschranken bestimmender aktienrechtlicher Normen¹⁹⁸⁾ oder der Inhaltskonkretisierungen der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG nach sozialstaatskonformen Auslegungskriterien¹⁹⁹⁾.

Ähnlich allgemein enthält das Sozialstaatsprinzip eine bindende interpretative Bedeutung, um die "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" in der freiheitlich rechts- und sozialstaatlichen Demokratie richtig zu würdigen²⁰⁰⁾ oder um die soziale Schutzbedürftigkeit der durch Art. 6 Abs. 5 GG als besonders gefährdet hervorgehobenen nicht-ehelichen Kinder zu unterstreichen²⁰¹⁾.

- b. Das Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Festlegung des Sozialstaatsprinzips als gewaltenbindender Auslegungsmaxime ist ebenso unbefriedigend wie seine geringe Normativwirkung bezüglich der Legislative. Die obigen Beispiele verdeutlichen, daß bei einer Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm an "sozialstaatsnahen" Grundrechten diesen eine sozialstaatliche Interpretation ipso iure vorgegeben ist²⁰²⁾; der ausschlaggebende sozialstaatliche Inhalt beruht in den einzelnen Grundrechten selbst; das "allgemeine" Sozialstaatspostulat wird allenfalls in diese Grundrechte hineinprojiziert, ohne entscheidende eigene Normativkraft zu entfalten oder auch

196) E 19, 303 (319); ähnlich schon E 4, 96 (102).

197) Vgl. E 25, 112 (117); 20, 351 (361).

198) E 14, 263 (275, 278).

199) Vgl. etwa E 8, 274 (329); 21, 87 (90 f); zur Wirkung des Sozialstaatspostulats bei Gesetzesvorbehalten, Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, S. 190.

200) Z. B. E 8, 1 (16); 11, 205 (215).

201) Vgl. E 26, 44 (61).

202) So auch Schreiber, S. 86.

nur seinerseits anhand der Grundrechte funktionalisiert zu werden. Die vor allem aus den Grundrechten fließende Materialität des Rechtsstaatsprinzips²⁰³⁾ erhält somit nicht einmal in den "sozialstaatsrelevanten" Grundrechten ein sozialstaatliches Korrelat mittels selbständiger inhaltlicher Konzipierung des Sozialstaatsgrundsatzes: Die Grundrechte verdrängen schließlich als *leges speciales* die Anwendung der Generalklausel.

Erschwerend kommt hinzu, daß das Bundesverfassungsgericht in keinem Falle die Auslegungsbreite sozialstaatlicher Interpretationsmöglichkeiten präziserte. Bis zu welchem Grad beispielsweise das Sozialstaatspostulat die Vertragsfreiheit, die Sozialbindung des Eigentums oder das Recht der nichtehelichen Kinder beeinflusst, bleibt ebenso unerörtert wie der spezifisch sozialstaatliche Einfluß auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Unterstellt man dem Sozialstaatsprinzip Normcharakter, dann erscheint seine Beachtung durch Gerichte wie Verwaltungsbehörden bei der Gesetzesauslegung und -anwendung so selbstverständlich wie problematisch. Selbstverständlich insofern, als jede staatliche Gewalt an "Gesetz und Recht" gebunden ist, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG. Problematisch, weil ein normanwendendes Organ Gesetze nur dann sozialstaatskonform auslegen kann, wenn es den Inhalt des allgemeinen Prinzips präzisieren und Rechtsfolgen daraus ableiten kann²⁰⁴⁾. Das Bundesverfassungsgericht steckt indes nicht einmal einen verbindlichen Auslegungsrahmen ab; es überläßt Gerichten und Verwaltung eigene Sozialstaatskonzeptionen.

Infolge dieser zurückhaltenden Interpretation erwachsen aus einer eigenständigen Bewertung des Sozialstaatsprinzips vor allem durch die Exekutive Gefahren aus zwei Richtungen: Wie bereits aus der Primäradressierung des Sozialstaatsgrundsatzes an die Legislative erkennbar war, geht das Bundesverfassungsgericht vom Sozialstaat als einem "Gesetzesstaat" aus²⁰⁵⁾. Die in der Konkretisierung des "Sozialen" enthaltene Ermächtigung und Aufforderung an die Exekutive zur Realisierung der - eingriffs- oder leistungsbezogenen - Sozialstaatlichkeit impliziert aber ein Ansteigen der verwaltungsmäßigen Tätigkeit. Unterstellt man der These, daß der Sozialstaat primär "Verwaltungsstaat" sei²⁰⁶⁾, auch nur partielle Richtigkeit, so bedingt ein zunehmendes Ansteigen der zu verwaltenden Lebensumstände einen fort-

203) Vgl. etwa Scheuner, in: Festschrift zum 100jährigen Bestehen des DJT, S. 229 (251 ff).

204) Vgl. hierzu schon oben, S. 31 f und Wolff, VerwR, Bd. 1, §§ 24 f.

205) Vgl. etwa BVerfG E 6, 84 (94): Die Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat ist "umfangreich".

206) Vgl. Weber, Spannungen, S. 235; siehe auch Bachof, Begriff, S. 43.

schreitenden Bedarf nach Delegation der Rechtsetzung an die Exekutive; damit würde aber der demokratische Rechtsstaat unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenbalance einer ernsten Prüfung unterworfen, die insbesondere das Problem der Ermessensentscheidungen als mögliches "trojanisches Pferd" ²⁰⁷⁾ des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts zum Kernstück eines realen Antagonismus von Rechtsstaat und Sozialstaat machen könnte.

Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, daß die Bindungswirkung des Sozialstaatsprinzips bei zu großer Eigenkonzeptionsmöglichkeit der Verwaltung letztlich leerzulaufen droht: Um dem Risiko uferloser Ansprüche zu entgehen, könnten die Behörden versucht sein, das sozialstaatliche Auslegungsgebot restriktiv zu handhaben, womit dem betroffenen Bürger zumindest im Bereich der leistenden Verwaltungstätigkeit auch nicht gedient wäre.

- c. Diese Analyse scheint den Kritikern Recht zu geben, die den Rechtssatzcharakter des Sozialstaatsprinzips leugnen und seine generelle Unbrauchbarkeit für die richterliche Anwendung betonen ²⁰⁸⁾. Es sei allein gar nicht justiziabel, einer näheren richterlichen Ausgestaltung nicht fähig ²⁰⁹⁾, da es keinen "rational verlässlichen Maßstab" vermittele, an dem eine rechtliche Entscheidung orientiert werden könne ²¹⁰⁾. Diesem Argument tritt das Bundesverfassungsgericht schon vordergründig durch die häufige Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm am "rechtsgrundsätzlichen" Sozialstaatsprinzip entgegen. Indizwirkung für den juridisch faßbaren Charakter dieses Prinzips läßt sich auch aus dem KPD-Urteil vom 17. 8. 1956 ²¹¹⁾ ableiten, in dem das Gericht den unbestimmten verfassungsrechtlichen Begriff der "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" in Art. 21 Abs. 2 GG für nicht unbestimmter als viele andere Rechtsbegriffe erklärte, der seinem Inhalt nach die Grenze des Justiziablen noch nicht überschreite ²¹²⁾.

Die Frage nach der rechtssatzmäßigen Bindungswirkung des Sozialstaatsprinzips ist letztlich weniger eine Frage nach seiner Justiziabilität als nach dem Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts als "Hüter der Verfas-

207) H. Huber, Festgabe für Giacometti, S. 66.

208) Vgl. schon oben, S. 31 f.; auch Werner, AöR 81, 84 f.: dem Sozialstaatsprinzip fehle der Charakter einer Anspruchsnorm, so daß der "traditionell im Anspruchsdenken arbeitende Richter bei seiner Anwendung überfordert" sei; vgl. auch Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 169.

209) Vgl. Leibholz, in Hueck-L., S. 37; Weber, Der Staat, S. 431.

210) H. Jellinek, JöR 16, 183 (187); Leibholz, aaO, S. 34.

211) BVerfG E 5, 85 ff.; zum Ganzen Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S. 93 ff.

212) BVerfG, aaO, S. 112; vgl. auch Gerber, AöR 81, 1 (40).

sung" 213) 214) und daher eine Frage nach dem Kernbereich gesetzgeberischer Tätigkeit und den Möglichkeiten verfassungsgerichtlicher Überprüfbarkeit und Rechtsgestaltung 215). Entscheidend ist, inwieweit das Verfassungsgericht über vorgegebene rechtliche Sozialstaatskonkretisierungen hinaus 216) unter Berufung auf das "allgemeine" Sozialstaatsprinzip in den legislativen Gestaltungsprozeß eindringen kann, wobei insbesondere konkrete, dem Sozialstaatsgrundsatz entnommene Aufträge an den Gesetzgeber die Frage nach den Kompetenzen des Gerichts aufwerfen 217). Die Grenzen verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht selbst mehrfach hervorgehoben. Prüfungsmaßstab für das Gericht können nur die "äußersten Grenzen" 218) des Bereichs der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit sein 219). Hingegen hat es hierbei nicht zu prüfen, ob eine getroffene Regelung die gerechteste oder zweckmäßigste ist 220); gefragt wird lediglich nach einer möglichen Willkür des Gesetzgebers 221). Gilt diese Formel vom weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für den aktuellen Bestand an sozialstaatlichen Gesetzen, so erfaßt diese Aussage nach Ansicht des Gerichts richtigerweise umso stärker den theoretisch denkbaren Ausbau des sozialen Staates: Die Möglichkeit einer objektiven, sozialstaatlich geforderten Gleichsetzung von Aktivität und Passivität des Gesetzgebers wird grundsätzlich geleugnet, es sei denn, ein verbindlicher, indes nicht aus Art. 20 Abs. 1 GG fließender Verfassungsauftrag liege vor. Das Bundesverfassungsgericht scheint der Gefahr eines Einbruchs in den le-

213) Vgl. BVerfG E 2, 124 (131).

214) Ausf. Seuffert, NJW 69, 1369 (1372 f).

215) Vgl. ausf. hierzu Hesse, Grundzüge, § 14 III 3, der auf den Zusammenhang und die Interdependenzen von Justiziabilität und Rechtsprechung zu einem "politischer" Argumentation zugänglichen Prinzip hinweist; Loewenstein, AöR 77, 387 (422), ist insofern Recht zu geben, als die Justiziabilität im politischen Raum stark reduziert ist: "Die wirklichen Spannungen des Kampfes um die politische Macht sind letzten Endes nicht justiziabel"; das BVerfG scheint diese Einsicht schon früh gewonnen zu haben, vgl. E 5, 85 (198).

216) Etwa Art. 33 V, 131 GG.

217) Vgl. auch Schmidt, S. 44 f.

218) BVerfG E 3, 58 (135).

219) Ausf. Fuß, JZ 59, 328 (331).

220) Vgl. z.B. E 10, 354 (371); 21, 73 (77); 27, 111 (127 f); zuletzt E 34, 118 (131); ebenso auch G. Müller, JJB 2, S. 39; vgl. ausf. Wittig, Der Staat, Bd. 8, S. 137 (146 ff).

221) So schon E 1, 97 (100 f); ferner E 34, 118 (131); 41, 193 (202).

gislativen Kernbereich, vor allem durch die Nichtzulassung einer allein auf die Verletzung des Sozialstaatsprinzips gestützten Verfassungsbeschwerde, begegnen zu wollen 222). Es zieht einen deutlichen Trennungsstrich zwischen sich und seiner Funktion als "Verfassungshüter" und den Aufgaben der Legislative, indem es die Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf Erlaß gesetzlicher Regelungen unter Anrufung des Bundesverfassungsgerichts ablehnt.

Dabei wird es der politischen Funktion der legislativen Gestaltungsfreiheit, die sich auf den gesellschafts- 223) und wirtschaftspolitischen 224) Bereich bezieht, durchaus gerecht. Gerade die Nähe des verfassungskräftigen Sozialstaatslements zu "politischer Konkretisierbarkeit" 225), die letztlich nur Aufgabe des politisch (demokratisch) legitimierten Verfassungsorgans sein kann, legt dem Bundesverfassungsgericht im Anblick des demokratischen Grundsatzes der Gewaltentrennung 226) große Verantwortung bei der Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip auf, der es durch evidente und allseits beifällig aufgenommene Zurückhaltung 227) gerecht zu werden versucht, um sich nicht dem Vorwurf "politischer" Judikative auszusetzen. Grundlegend hat es seine Ansicht im KPD-Urteil 228) formuliert, als es das Sozialstaatsprinzip ein der konkreten Ausgestaltung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip nannte und die Gestaltungskompetenzen eindeutig verteilte: Was jeweils praktisch zu geschehen habe, werde in ständiger Auseinandersetzung "aller an der Gestaltung des sozialen Lebens beteiligten Menschen und Gruppen" ermittelt 229). "Dieses Ringen spitzt sich zu einem Kampf um die politische Macht im Staat zu" 230). In diesen Kampf mischt sich das Bundesverfassungsgericht nicht ein, sondern zieht sich explizit auf den Standort des Rechtswahrsamers zurück, indem es eigene Überlegungen auf die Prüfung legislativer Willkür reduziert. Wenn H. Krüger 231) die Frage stellt, ob eine Rechtsprechung, die das Wesen des Rechts als Ordnungswert,

222) So auch Lerche, AöR 90, 341 (352); Bogs, Verhandlungen des 43. DJT, Bd. II/G, S. 15, 17; vgl. auch Jellinek, H., JöR 16; 183 (188).

223) Vgl. E 29, 221 (235).

224) Vgl. E 4, 7 (17 f); hierzu Badura, AöR 92, 382 (392).

225) Vgl. vor allem E 5, 85 (198).

226) Vgl. statt aller Hesse, Grundzüge, § 13 I.

227) Vgl. Echterhölder, BB 61, 1017 (1019); Müller, G., S. 39; Badura, AöR 92, 382 (383); ähnlich Weber, S. 446.

228) E 5, 85 ff.

229) E 5, 85 (198).

230) aaO.

231) In: Zeitschrift für Beamtenrecht, 1954, S. 33 (34).

der trotz aller Veränderungen und Verschiedenheiten Zusammenhänge "in der Zeit und im Raum" herstellen und erhalten solle, ignoriere und somit der "konservativen Natur" des Rechts entgegenstrebe, überhaupt noch "Verfassungsrechtsprechung" genannt werden könne, oder ob eine solche weiterentwickelnde, die Vergangenheit selbständig interpretierende Rechtsprechung nicht vielmehr schon Politik oder Historie sei, wird man dem Bundesverfassungsgericht eine bemerkenswerte, für das Sozialstaatsverständnis insgesamt aber auch bedauerliche Zurückhaltung bescheinigen müssen. Es läßt fraglos den gesetzgeberischen Kernbereich unangetastet und bildet mit Hilfe des Sozialstaatsprinzips keine neuen Normen ²³²⁾.

3. Drittwirkung des Sozialstaatsprinzips?

Im Zusammenhang mit der Problematik der Normativwirkung des Sozialstaatsprinzips gegenüber den staatlichen Gewalten erhebt sich die Frage, ob darüber hinaus auch der einzelne Bürger als Normadressat anzusehen ist, ob also das Sozialstaatsprinzip "Drittwirkung" entfaltet ²³³⁾. Das Problem ist von der Rechtsprechung allgemein bisher nicht ausdrücklich aufgegriffen worden ²³⁴⁾.

²³²⁾ So auch H. Jellinek, JÖR 16, 183 (206); zur Problematik der Rechtsfortbildung durch Richterrecht, vgl. ausführlich Werner, Das Problem des Richterstaates, in: Recht und Gericht in unserer Zeit, S. 176 ff, insbes. S. 190 f. Es ist nicht zu leugnen, daß zwischen der selbstbehaupteten Justiziabilität und der geringen normativen Entfaltung des Sozialstaatsprinzips in der Verfassungsrechtsprechung eine Diskrepanz besteht. Solange das BVerfG seine "Zurückhaltung" nicht aufgibt und in verantwortungsbewußter Abwägung zwischen legislativem Kernbereich und verfassungsgerichtlicher Kontrollfunktion zu einem sozialstaatlichen Minimalkonzept oder zumindest stärkerer Präzisierung gelangt, wird der Sozialstaatsgrundsatz weiterhin ein allseitig verwendbares Element bleiben und für die rechtsanwendenden Organe eine inkommensurable Größe darstellen. Vgl. hierzu unten, 3. Teil.

²³³⁾ Einen beachtenswerten Aspekt arbeitet E. R. Huber, DÖV 56, 201 f, mit seiner dreifachen Sozialpflicht heraus - dazu sogleich im Text -; dieser Gedanke einer reziproken Bindungswirkung - also im Verhältnis des Bürgers zum Staat - verdient insofern Beachtung, als eine verstärkte gemeinwohlbezogene Interpretation des Sozialstaatsprinzips dahin tendiert, die Rücksichtnahme des einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen zur echten Pflichtigkeit erwachsen zu lassen; vgl. unten, 2. Teil, B I.

²³⁴⁾ So auch Schmidt, S. 72; Schreiber, S. 174.

- a. Unklar bleibt in den meisten Stellungnahmen der Literatur, inwieweit eine unmittelbare Beeinflussung der Beziehungen der Bürger untereinander erfolgt. Im Anschluß an die Rechtsauffassung des Bundesarbeitsgerichts, das in ständiger Rechtsprechung eine direkte Anwendung der Grundrechte innerhalb von Privatrechtsverhältnissen vertritt²³⁵⁾, setzt sich insbesondere E.R. Huber auch für die unmittelbare Bindungswirkung des Sozialstaatsprinzips in der Drittrichtung ein²³⁶⁾. Er leitet aus seinem Ansatz von der "dreifachen Sozialpflichtigkeit" des Sozialstaatsgrundsatzes²³⁷⁾ der Mitbürger untereinander, des Gemeinwesens gegenüber seinen Gliedern und der Glieder für das Gemeinwesen - eine echte Rechtsbindung der Rechtsgenossen untereinander ab, die sich in den Geboten der "Sozialverträglichkeit" und des "sozialen Beistandes" äußere²³⁸⁾.

Überwiegend wird jedoch, entsprechend der h. A. von der nur "mittelbaren Drittwirkung" der Grundrechte²³⁹⁾, lediglich ein indirekter Einfluß des Sozialstaatsprinzips auf die Verhältnisse Privater anerkannt²⁴⁰⁾. Seine Einwirkung auf die zivilrechtlichen Generalklauseln heben etwa Laufke²⁴¹⁾ und Krause²⁴²⁾ hervor, wenn sie es als Verbotsnorm bei privatrechtlichen Verträgen anwenden, die nach Inhalt und Zweck und in Ausnutzung eines sozialen "Machtgefälles" auf eine Beeinträchtigung von Angehörigen einer sozialen Gruppe durch Angehörige einer anderen sozialen Gruppe abzielen²⁴³⁾. Suhr²⁴⁴⁾ kommt zum gleichen Ergebnis durch eine Art Seitenverkehrung der Problematik von Macht und Abhängigkeit und verlangt, daß sich der Staat, der immer mehr Lebensräume des Bürgers für sich verein-

235) Vgl. die grundlegenden Entscheidungen BAG E 1, 185 (193 f); 1, 258 (262); 4, 274 (276).

236) DÖV 56, 201, 202; ferner in: Rechtsstaat, S. 17 f.

237) aaO; ähnlich Bogs, ZSR 64, 1 (64 ff); vgl. auch Benda, S. 93.

238) DÖV 56, 201 f; die Sozialverträglichkeit findet ihren Ausdruck vor allem im Vorbehalt der "Rechte anderer" in Art. 2 I GG; das Beistandsgebot legt den Bürgern die Pflicht zur kollektiven Selbsthilfe und den leistungstärkeren Gruppen die Pflicht zur Unterstützung der schutzbedürftigen Personenkreise auf.

239) Vgl. statt aller Hesse, Grundzüge, § 11 II.

240) Vgl. Menger, Begriff, S. 27; Maunz, SozVersR, Bd. 6, S. 42; Hesse, § 6 II 3 b; Gerhard Müller, RdA 64, 121 ff; Frey, AuR 61, 299 (302).

241) In: Festschrift für H. Lehmann, Bd. 1, S. 145 (186).

242) In: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 291 (305 f).

243) Vgl. Laufke, aaO.

244) In: Der Staat, 1970, S. 67 (80).

nahme, den "sozialen Lebensraum" des einzelnen in der Drittichtung in der Weise schützen müsse, wie das Eigentum gegen Störungen Dritter.

- b. Das Bundesverfassungsgericht lehnt offenbar die Auffassung von einer unmittelbaren "Drittwirkung" des Sozialstaatsprinzips ab ²⁴⁵⁾. Wie es aber schon im Lüth-Urteil ²⁴⁶⁾ den Charakter der Grundrechte als objektive, alle Bereiche des Rechts durchziehende grundlegende Wertentscheidung hervorgehoben hat, in deren Mittelpunkt die "sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft frei entfaltende Persönlichkeit" stehe ²⁴⁷⁾, entwickelt es zumindest einen indirekten ²⁴⁸⁾ Einfluß des Sozialstaatsgrundsatzes auf die Lebensverhältnisse der Bürger untereinander. So deutet es Art. 6 Abs. 1 GG unter besonderer Berücksichtigung des "leitenden Prinzips des sozialen Rechtsstaats" als Grundsatznorm im Sinne einer verbindlichen Wertentscheidung für den gesamten Bereich des Ehe und Familie betreffenden Rechts ²⁴⁹⁾. Auch wurzeln etwa der Urlaubsanspruch des Arbeitnehmers in der in den §§ 618, 242 BGB zum Ausdruck kommenden Fürsorgepflicht des Arbeitgebers "in Verbindung mit den Prinzipien des sozialen Rechtsstaats" ²⁵⁰⁾. Über das Hineinwirken der sozialstaatlich verstandenen Grundrechte in die privatrechtlichen Generalklauseln kann das Sozialstaatsprinzip somit zumindest für deren Konkretisierung fruchtbar gemacht werden.

245) So auch Schreiber, S. 174 ff; unklar Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S. 37.

246) E 7, 198 ff.

247) aaO, S. 205.

248) Gegen die unmittelbare Drittwirkung spricht ein Umkehrschluß aus E 3, 377 (381). Dort differenziert das Gericht bei den Beschwerdemöglichkeiten eines Arbeitnehmers gegen die Zustimmung zur Kündigung nach dem Schwerbeschädigtengesetz nach öffentlichem und privatem Arbeitgeber: "Kündigungsschutzbestimmungen dienen vor allem dem Ausgleich zwischen dem überwiegend wirtschaftlich bedingten Interesse des Arbeitgebers, Arbeitskräfte frei zu wählen, und dem sozial bedingten Interesse des Schwerbeschädigten an vorzugsweiser Erhaltung seines Beschäftigungsverhältnisses. Dieser Widerstreit ist im privaten Arbeitsverhältnis schärfer als im behördlichen. Die Behörde verfolgt idR als Arbeitgeber ihre Interessen nicht mit der gleichen Schärfe wie ein privater Arbeitgeber. Dies gilt umso mehr, nachdem das GG die Sozialstaatlichkeit zu den tragenden Prinzipien unseres Staates erklärt hat."

249) Vgl. E 6, 55 (71 f.).

250) Vgl. E 7, 342 (345).

Auf den Gedanken einer Drittwirkung des Sozialstaatsgrundsatzes im Sinne der "Sozialverträglichkeit" und eines kollektiven Beistandsgebots ²⁵¹⁾ weisen zwei andere Entscheidungen hin: Zum einen verpflichtet das Prinzip des sozialen Staates den einzelnen, einen Verlust, den die Gemeinschaft zu ersetzen hat, selbst zu mildern ²⁵²⁾; zum andern sei die Gemeinschaft angehalten, Schäden, die einzelne nur zufällig betroffen haben, gemeinsam zu tragen ²⁵³⁾. Diese Auffassung entspringt dem grundlegenden Menschenbild, das das Bundesverfassungsgericht aus einer Gesamtschau der Art. 1, 2, 12, 14, 15 und 20 GG gewinnt, und welches von der Gemeinschaftsbezogenheit und -gebundenheit des Individuums gekennzeichnet ist ²⁵⁴⁾. Gerade aus dem Charakter des Sozialstaatsprinzips als eines alle Lebensbereiche "übergreifenden Rechtsgrundsatzes" ²⁵⁵⁾ folgt das Eindringen dieses Verfassungselements in die Rechtsbeziehungen Privater, ohne daß hieraus eine Pflicht erwächst, nunmehr auch die Privatrechtsordnung an den gleichen sozialstaatlichen Wertmaßstäben zu messen wie das Verhältnis des Bürgers zum Staat ²⁵⁶⁾. Auch wenn Begriffe wie "Sozialverträglichkeit" und "Sozialverantwortung" zum Wesensgehalt des Sozialstaatsgrundsatzes zählen ²⁵⁷⁾, entfaltet es keine unmittelbare Wirkung zwischen den Bürgern.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich folgende Feststellungen zu den formalen Elementen des Sozialstaatsprinzips in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts treffen:

1. Das Bundesverfassungsgericht erkennt dem in Art. 20 Abs. 1 GG konzipierten Sozialstaatsprinzip den Charakter einer rechtsgrundsätzlichen Verfassungsentscheidung zu. Der Sozialstaatsgrundsatz steht formal gleichrangig neben dem Rechtsstaatsprinzip und ist über Art. 79 Abs. 3 der Verfassungsänderung entzogen.

²⁵¹⁾ Vgl. dazu E. R. Huber, DÖV 56, 200 ff und oben S. 45.

²⁵²⁾ Vgl. E 17, 38 (56).

²⁵³⁾ Vgl. E 27, 253 (283); ebenso E 41, 126 (153) u. E 41, 193 (200).

²⁵⁴⁾ Vgl. vor allem E 4, 7 (15 f); 7, 320 (323); 8, 274 (329).

²⁵⁵⁾ E 10, 354 (363).

²⁵⁶⁾ Ebenso Schreiber, S. 178.

²⁵⁷⁾ Dazu unten, 2. Teil, A I, B I, S. 55.

2. Das Sozialstaatsprinzip ist als Rechtssatz mit geringer Normativkraft ausgestattet. Es richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber und verpflichtet ihn zur Gestaltung der staatlichen Ordnung, überläßt ihm dabei aber einen weiten Ermessensspielraum.
Verwaltung und Rechtsprechung bindet es bei der Auslegung von Rechtsnormen.
3. Das Sozialstaatsprinzip bedarf der Konkretisierung durch die Legislative. Es liefert dennoch einen justiziablen Maßstab für den Richter. Das Problem der inhaltlichen Unbestimmtheit enthält im Kern die Frage nach den Grenzen der Verfassungsrechtsprechung im demokratischen Staat.
4. Das Sozialstaatsprinzip entfaltet sich nicht unmittelbar in der "Drittrichtung", wirkt aber als übergreifende Grundsatznorm in die Rechtsverhältnisse der Bürger untereinander hinein.

ZWEITER TEIL

Die materiellen Elemente des Sozialstaatsprinzips

A. Der "offene" Sozialstaatsbegriff

Standen im Mittelpunkt der formalen Sozialstaatsproblematik die Fragen nach der Rechtsgrundlage, dem Rang und dem Rechtscharakter des Sozialstaatsgrundsatzes, so ist nunmehr der inhaltliche Kern der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Prinzip herauszuarbeiten ¹⁾. Trotz der geringen Normativwirkung des Sozialstaatsprinzips kehren in den Entscheidungen des Gerichts bestimmte Elemente als offenkundig unverzichtbare Sozialstaatsinhalte mehrfach, auch in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen, wieder ²⁾. Schwierigkeiten bereitet dieser Ansatz insofern, als das Gericht die Inhaltsbestimmungen ausschließlich apodiktisch vornimmt ³⁾. Eine Möglichkeit, den Inhalt des "Sozialen" aus einer Interpretation des "Sozial"-Begriffs mit den Mitteln der juristischen Hermeneutik zu schöpfen, wurde bisher nicht gesehen. Dennoch soll als Ausgangspunkt einer Inhaltsanalyse des Sozialstaatlichen versucht werden, anhand der konkreten Anwendung des Sozialstaatsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht dem Begriffskern des "Sozialen" näherzukommen.

Obwohl die Gefahr vielfältiger Mißdeutung des "offenen" ⁴⁾ Sozialstaatsbegriffs

1) Vgl. dazu bereits die Einleitung, S. 1.

Es sei nochmals angemerkt, daß eine strikte Trennung von "formalen" und "materialen" Sozialstaatselementen schwierig, aber auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit unnötig ist. Z. B. hält die Aussage, das Sozialstaatsprinzip verpflichte primär den Gesetzgeber, durchaus eine inhaltliche Kategorie. Damit ist indes nichts über die Bestandteile und Wesensmerkmale dieser Pflicht ausgesagt. Die inhaltliche Qualität empfängt das Sozialstaatsprinzip erst aus einer Wertung der im Zusammenhang mit ihm beschriebenen topoi. Diese herauszufinden ist Aufgabe des 2. Teils.

2) Z. B. findet das "Spannungsverhältnis" zwischen Gemeinschaft und Individuum im Bereich wirtschaftsrechtlicher Fragen Verwendung, vgl. E 4, 7 (15), wie im Numerus-clausus-Urteil, E 33, 303 (334), und zu Fragen des Sozialversicherungsrechts, E 10, 354 (371).

3) So auch Schmidt, Höchstrichterliche Rechtsprechung, S. 34.

4) Suhr, Der Staat, Bd. 10, S. 67 (73).

verschiedentlich betont wird ⁵⁾, fehlt es auch in der Verfassungsrechtsliteratur an einer umfassenden Definition des "Sozialen" ⁶⁾. Die wenigen Versuche einer Interpretation des "Sozial"-Inhalts stützen sich implizite überwiegend auf eine Mischung von grammatischer und historischer Auslegung, verzichten weitgehend auf eine systematische Erfassung ⁷⁾ und scheuen eine ausgeprägt teleologische Interpretation, die besonders stark politisch oder weltanschaulich gefärbten Erkenntnissen zugänglich wäre ⁸⁾.

I. Definitionsversuche in der Literatur

In der Literatur wird der Begriff "sozial" teilweise als Ausformung des revolutionären Staatsideals der "fraternité" betrachtet oder gar mit ihm gleichgesetzt ⁹⁾. Mit dem Appell an die Brüderlichkeit werden dem einzelnen moralische Postulate an die Seite gestellt, die in "gegenseitiger Rücksichtnahme" ¹⁰⁾ oder "Pflicht zur Rücksichtnahme auf das Ganze" ¹¹⁾ ihre adäquate Übertragung auf das moderne Sozialstaatsverständnis erlangen. Diese sozial-ethische Entscheidung diene damit primär der Werterfüllung der neuen deutschen Staatsverhältnisse ¹²⁾ und stelle den Gedanken der Zusammengehörig-

5) Vgl. etwa Forsthoff, Probleme, S. 23; Herzog, BayVB1 76, 161.

6) Suhr, aaO, meint, das "Soziale" entziehe sich überhaupt jedem eindeutigen Definitionsversuch; auch Schmidt, S. 35.

7) Daß der rein formale Zusammenhang der Einordnung des "Sozialen" in Art. 20 I und 28 I GG nichts über seinen Inhalt aussagt, wurde schon oben, 1. Teil, B II 2 a cc und Anm. 104 auf S. 27, angedeutet; erblickte man in der Verbindung "sozialer Rechts- bzw. Bundesstaat" einen sachlichen Zusammenhang, dann erhielten vor allem Forsthoffs und Köttgens Ausführungen Gewicht, vgl. S. 24 und 22; zu diesen Unterscheidungen siehe Hesse, § 2 II 2.

8) Zu den verfassungsrechtlichen Auslegungsmethoden vgl. Friedrich Müller, Juristische Methodik, S. 135 ff; Hesse, Grundzüge, § 2 II; Ehmke, VVDStRL 20, 53 ff (insbes. 76 ff).

9) Vgl. Forsthoff, Begriff, S. 10; Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (334); Frey, AuR 61, 298; Gerber, AöR 81, 1 (40).

10) Menger, Begriff, S. 24 f; gegen diese Begriffsverengung vor allem Bogs, Verhandlungen des DJT, S. 12; Suhr, S. 75.

11) Gerber, aaO, S. 39.

12) Vgl. Gerber, aaO, S. 32 f; Herzog, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 156 f.

keit als ein "sinnvolles Miteinander" ¹³⁾ von einzelnen und Gesamtheit, das sich in "Mitverantwortlichkeit" des einzelnen für seinen Mitmenschen, mithin in "Sozialbereitschaft" ¹⁴⁾ äußere, in den Mittelpunkt sozialstaatlichen Lebens.

Der starke ethische Bezug des "Sozialen" wird auch von denen unterstrichen, die die konkret-historische Wurzel dieses Verfassungselements hervorheben und nach dem soziologischen Ursprung fragen. Entstanden aus der politisch-historischen Sozialbewegung ¹⁵⁾ beinhalte das Prinzip des "Sozialen" ein auf Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen gerichtetes Wertepostulat, das zunächst die konkrete Antwort auf die arbeitsmäßigen Notstände des industriell revolutionierten 19. Jahrhunderts mit seiner beginnenden Verelendung war ¹⁶⁾ und sich danach in der politisch-gesellschaftlichen Auseinandersetzung zu einem unverzichtbaren Korrektiv der sozialen Notsituationen im modernen, standardisierten Massenstaat der Industriegesellschaft fortentwickelte ¹⁷⁾. Äußerlich begleitet wurde die gesellschaftliche Evolution von zunehmender normativer Absicherung der ehemals nur unverbindlichen Proklamationen, etwa in Form der Sozialgesetze des Deutschen Reiches in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ¹⁸⁾ und der verfassungsrechtlichen Postulate der Weimarer Reichsverfassung, die insbesondere den Schutz der Arbeitskraft ¹⁹⁾, die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeitsbedingungen ²⁰⁾ und ein umfassendes Sozialversicherungswesen ²¹⁾ in den Rang "sozialer Grundrechte" erhoben ²²⁾ und das Wirtschaftsleben insgesamt den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel

13) Fechner, RdA 55, 161 (162 f).

14) Vgl. Benda, Industrielle Herrschaft, S. 93.

15) Vgl. hierzu Dürig, JZ 53, 193 (196); E.R. Huber, Rechtsstaat, S. 11 f.

16) Der Gedanke des sozialen Staates wird allgemein auf Lorenz von Stein zurückgeführt, der schon 1842 in seinem Werk "Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreich" sozialstaatliche Theorien entwickelte, vgl. dazu Ronneberger, Der Staat, Bd. 4, S. 395 ff; Schmidt, S. 2 f; vgl. auch Herzog, BayVB1 76, 161.

17) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 6 II 3b; Fröhler, Grundlegung, S. 14 ff; Huber, E.R., DÖV 56, 201; Bachof, Begriff, S. 39; Abendroth, Aussprache, S. 85; Ipsen, Über das GG, S. 17 ff.

18) Vgl. hierzu Rohwer-Kahlmann, ZSR 67, 449 (455 ff); Badura, Recht und Staat, Bd. 328, S. 7 ff; Schmidt, S. 5 f.

19) Art. 157 WRV.

20) Art. 159 WRV.

21) Art. 161 WRV.

22) Allerdings fehlte ihnen die Qualität anspruchsbegründender subjektiver Rechte; vgl. Benda, Industrielle Herrschaft, S. 51.

eines menschlichen Daseins unterstellten ²³⁾. Dieser Schritt vom "Appell an das Gewissen" über die Entwicklung von Gerechtigkeit und Selbstverantwortung ohne Zwang ²⁴⁾ hin zur konkreten Pflicht, die Lebensbedingungen des einzelnen zu verbessern, verlagert den "Sozial"-Schwerpunkt von einem mehr oder minder verbindlichen Auftrag an das "forum internum" des einzelnen zu einem "gemeinschaftsethischen" Postulat.

Übereinstimmender Begriffskern des "Sozialen" ist bei allen Definitionsversuchen die wörtlich-soziologische Bedeutung als "Gemeinschaftliches", als "Verhältnis der Glieder zum Ganzen" ²⁵⁾ oder als "gesellschaftlich" ²⁶⁾, das von seinem lateinischen Ursprung den Gegensatz zum Individuum bedeutet ²⁷⁾.

II. Die wörtlich-historischen Interpretationen des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht legt dem Begriff "sozial" durchgehend die ontologische Bedeutung zugrunde; es verwendet dabei "gemeinschaftlich" und "gesellschaftlich" ohne Bedenken nebeneinander ²⁸⁾. Mit dem Sozialstaatsgedanken seien die "Interessen der Allgemeinheit in den Vordergrund" gerückt worden ²⁹⁾; er ist Ausdruck sogenannter "Gemeinschaftswerte" wie der Vermeidung von Arbeitslosigkeit ³⁰⁾ oder gibt Gemeininteressen vor individuellen Ansprüchen den Vorrang ³¹⁾.

Überwiegend verbindet es die wörtlich-gemeinschaftsbezogene mit einer konkret-historischen "Sozial"-Interpretation. Das Gericht stellt das "Soziale" dabei in größere historische Zusammenhänge und eine kontinuierliche Entwicklung des deutschen Staatsgefüges und erkennt eine "ungebrochene Tradition", die von den großen Staatsphilosophen der Aufklärung über die bürgerliche Revolution von 1848 zu der liberal-rechtsstaatlichen Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts geführt hat, und der nunmehr mit dem Sozialstaatsprinzip das

23) Art. 151 WRV.

24) Vgl. Gerber, AöR 81, 1 (39).

25) Vgl. Fechner, Freiheit, S. 8; ähnlich Suhr, Der Staat, S. 79.

26) Etwa Ridder, S. 17.

27) Vgl. dazu ausführlich Benda, Industrielle Herrschaft, S. 91.

28) Vgl. etwa E 33, 303 (334 f).

29) Vgl. E 4, 219 (235); ähnlich E 25, 112 (117).

30) Vgl. E 21, 245 (251).

31) Vgl. zuletzt E 33, 303 (334); im einzelnen dazu unten, B III.

"Prinzip der sozialen Verpflichtung" hinzugefügt wurde ³²⁾. Damit habe die "moderne sozialstaatliche Demokratie" die bürgerliche Demokratie des 19. Jahrhunderts abgelöst ³³⁾. Aus dieser historischen Sicht stellt der Sozialstaatsgrundsatz eine konsequente Fortentwicklung gerade auch der sozialen Errungenschaften dar, die in der Reichsverfassung von 1919 bereits niedergelegt waren ³⁴⁾, und hat trotz des Fehlens einer ausgeprägten Sozialverfassung die Funktion, "soziale Rückschritte" hinter die Weimarer Verfassung zu verhindern ³⁵⁾.

Neben das Traditionsargument der über ein Jahrhundert kontinuierlich gewachsenen Sozialstaatlichkeit stellt das Bundesverfassungsgericht auch die konkrete Nachkriegssituation. Angesichts der für die gesamte Bevölkerung nach Ende des Krieges zunächst unabsehbaren materiellen Not - Vertreibung, Arbeitsplatzverlust, Geldentwertung, Lebensmittelmangel - bedeutete Sozialstaatlichkeit für den Staat, die durch den Krieg und die Kapitulation geschaffenen Realitäten des ökonomischen und staatlichen Zusammenbruchs ³⁶⁾ zu beseitigen, primär in Form der Wiederherstellung menschenwürdigen Lebens ³⁷⁾. Eine in diesem Sinne verstandene Sozialstaatlichkeit verpflichtete nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts das Gemeinwesen, z. B. erträgliche Lebensbedingungen für alle "durch die Folgen des Hitlerregimes" in Not Geratene zu schaffen ³⁸⁾ oder für einen Ausgleich zufallsbedingter Schäden einzelner zu sorgen ³⁹⁾.

Den Wandel von den materiellen Existenzsorgen der Nachkriegszeit hin zu den wachsenden Problemen eines hochindustrialisierten Staates vollzieht auch das Bundesverfassungsgericht mit seiner "Sozial"-Interpretation. Nunmehr erscheint das Sozialstaatsprinzip immer wieder als ein allgemeines Schutzprinzip zur Absicherung "gegen die Wechselfälle des Lebens" ⁴⁰⁾, das die zum System der

32) E 5, 85 (379).

33) E 5, 85 (353); ferner E 8, 155 (167); vgl. auch Leibholz, in: Hueck-L., S. 29.

34) Vgl. E 11, 105 (113); 19, 303 (319); dazu oben, S. 18.

35) So schon E 4, 96 (102); ferner E 19, 303 (319).

36) Vgl. dazu die grundlegenden Ausführungen in E 3, 58 ff, zum Erlöschen der Beamtenverhältnisse am 8.5.1945.

37) Vgl. bereits E 1, 97 ff; Ipsen, Über das GG, S. 17, bemerkt mit Recht, daß das GG den "sozialen Ausnahmezustand", den es aufgrund der Kriegsfolgen vorgefunden habe, ignoriert hat; vgl. auch oben, S. 18 ff.

38) E 1, 97 (105).

39) E 27, 253 (283); dazu unten B I, II.

40) E 28, 324 (348); 40, 65 (76).

"sozialen Sicherheit" ⁴¹⁾ zählenden Fragen der Daseinsvorsorge ⁴²⁾ in Form von Unfall-, Kranken- ⁴³⁾, Renten- ⁴⁴⁾ und Arbeitslosenversicherung ⁴⁵⁾ ebenso übergreift wie die der allgemeinen oder speziellen Existenzsicherung ⁴⁶⁾, der Unterstützung einkommensschwacher Bevölkerungskreise ⁴⁷⁾, Arbeitsloser ⁴⁸⁾ oder sozialer Härtefälle ⁴⁹⁾. Die Verbindung aus ontologischer und konkret-historischer Interpretation, die den modernen Sozialstaat als Reflex der sozialen Evolution und sozialen Eigenarten der industriellen Gesellschaft versteht ⁵⁰⁾, weist dem "Sozialen" den Schutz der Schwachen, der schwächeren Glieder in der Gemeinschaft, und damit einen ethischen Begriffskern zu. Gerade diese ethische Deutung des "Sozialen", am sinnbildlichsten ausgedrückt in der Formel von der "sozialen Verpflichtung" ⁵¹⁾, stellt den, wie im einzelnen noch zu zeigen sein wird ⁵²⁾, entscheidenden Ansatz für das gesamte Sozialstaatsverständnis des Bundesverfassungsgerichts dar.

41) Vgl. Zacher, AöR 93, 341 (363); zum Recht der sozialen Sicherheit ausführlich Bogs, DJT, S. 6 ff: Dies ist das "Recht der öffentlichen sozialen Leistungen, einschließlich der rechtlichen Ordnung der sie gewährenden Institutionen" (Bogs, aaO).

42) Anders als die "Versorgung" bedeutet die Vorsorge eine Form der Selbsthilfe, vgl. Bogs, aaO, S. 7 Anm. 4.

43) Vgl. E 18, 257 (267); 16, 286 (304); 40, 65 (76 ff).

44) Vgl. E 13, 248 (259); 21, 245 (251); 36, 237 (245); 39, 316 (326 f).

45) Sog. "klassische" Sozialversicherungsleistungen; speziell zur Arbeitslosenversicherung vgl. E 21, 245 (251).

46) Vgl. E 14, 30 (33); 6, 55 (80); ferner 11, 105 (113); 17, 1 (25).

47) Etwa E 11, 105 (113); 21, 117 (130); auch E 12, 354 (367).

48) Vgl. E 9, 20 (35).

49) Vgl. E 33, 303 (348); auch E 27, 253 (283); 37, 154 (164); 40, 121 (133).

50) Ähnlich interpretiert auch Badura, AöR 92, 382 (384), die Aussagen des BVerfG; ferner Herzog, Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 158 f.

51) Vgl. schon oben, S. 49 und E 5, 85 (379).

52) Dazu unten, B I, II, III und 3. Teil, B II 2.

B. Die Wesensgehalte des Sozialstaatsprinzips im einzelnen

1. Der Dualismus von Individuum und Staat als Ausgangspunkt

Das Sozialstaatsprinzip als Gemeinschaftswert verstanden wirft eine Vielzahl von Fragen auf, die sich mit dem Verhältnis des einzelnen zur Gemeinschaft, des einzelnen zum Staat, der "Gesellschaft" zum "Staat" befassen. In der Lehre ist diese Problematik noch weitgehend ungeklärt und umstritten, vor allem, seit die Diskussion um die Deutung der Grundrechte als subjektive "Teilhaberechte" in bisher nicht gekannter Intensität wiederaufgeflammt ist ⁵³⁾. Gerade in dieser Frage hat sich das Bundesverfassungsgericht zurückgehalten ⁵⁴⁾, auch wenn es sich zur Stellung des Individuums in der Gesellschaft mehrfach geäußert hat. Trotz einer Vielzahl von Aussagen, die auf den ersten Blick eine beachtliche Kasuistik vermuten lassen ⁵⁵⁾, entwickelt es bei einer Synopse aller einschlägigen Entscheidungen im Grundsatz nur drei sozialstaatliche Wesenselemente, die sich zudem gegenseitig durchdringen und einander ergänzen. Als Ausgangspunkt seines Sozialstaatsverständnisses kann dabei eine Entscheidung dienen, die die Gesamtproblematik umrißhaft in sich vereint. Grundlegend stellte der Erste Senat im Beschluß vom 25. 2. 1960 ⁵⁶⁾ bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Gesetzes über die Zwangsmitgliedschaft der Ärzte in der Renten- und Hinterbliebenenversicherung fest, daß "zwischen dem Schutz der Freiheit des einzelnen und den Anforderungen einer sozialstaatlichen Ordnung" eine "unaufhebbare und grundsätzliche Spannungslage" bestehe ⁵⁷⁾. Der sozialstaatliche "Januskopf" wird offenbar: Einbeziehung in die gesetzliche Daseinsvorsorge als Äquivalent für die Aufgabe eines Teils der persönlichen Freiheit. Auch wenn das Gericht in einer späteren Entscheidung die pathetisch-übertriebene Formel von der "Unaufhebbarkeit" fallen ließ ⁵⁸⁾, bleibt der we-

53) Vgl. schon Ipsen, Über das GG, S. 20 f; zuletzt die Regensburger Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, abgedr. in VVDStRL 30, S. 7 ff (Martens) und 43 ff (Häberle).

54) Im Numerus-clausus-Urteil, E 33, 303 ff, wird das Problem offengelassen, vgl. dazu unten, III 3, S. 88 ff.

55) Unter dem Vorbehalt der insgesamt geringen sozialstaatsbezogenen Argumentation, vgl. oben Einführungsteil, S. 9 f.

56) E 10, 354 ff.

57) aaO, S. 371; ebenso E 18, 257 (267).

58) Vgl. E 29, 221 (235).

sensmäßige Antagonismus von individueller Freiheit und sozialem Staat evident. Die Freiheit wird damit zum Kernproblem der Beziehungen von Staat und Individuum, "Staat" und "Gesellschaft" im sozialen Rechtsstaat⁵⁹⁾. Um der komplexen Natur dieses Verhältnisses gerecht werden zu können, bedarf es vor einer Individualisierung seiner Konsequenzen in der Verfassungsrechtsprechung eines Gesamtüberblicks über seine Entwicklung und Behandlung innerhalb der Verfassungsliteratur.

II. Die Gegensätze 'Freiheit' - 'Zwang', 'Staat' - 'Gesellschaft'

Auch für die Lehre steht das Freiheitsproblem im Zentrum der Sozialstaatsdiskussion, erhält jedoch unterschiedlichen Stellenwert je nach prinzipieller verfassungsrechtlicher Option für einen Individualrechte betonenden oder einen Gemeinschaftswerte verbürgenden Staat. Vereinfachend werden dabei ganz allgemein Synonyme von "Freiheit", "Individuum" und "Rechtsstaat" gebildet und ihnen die Begriffe "Zwang", "Gemeinschaft (bzw. Staat)" und "Sozialstaat" als Gegensätze zugeordnet, diese Antithesen dabei jedoch differenzierend als originär-antinomisches, beziehungsvoll-spannungsreiches oder syntheseartig-kongruentes Verhältnis interpretiert. Diese Divergenzen resultieren letztlich aus einem differenzierenden Verständnis des Gegen-, Neben- oder Miteinander von Rechtsstaat und Sozialstaat, das wiederum nur aus dem geschichtlichen Blickwinkel der "uralten Polarität"⁶⁰⁾ von Staat und Individuum oder Staat und Gesellschaft erklärbar ist⁶¹⁾.

1. Die historische Entwicklung von Rechtsstaat und Sozialstaat

Da auch das Bundesverfassungsgericht in Übereinstimmung mit der Rechtslehre

59) Vgl. auch Suhr, Der Staat, Bd.10, 67 (82).

60) Weber, Der Staat, Bd.4, S.409 (437).

61) Hesse, Festschrift für Smend, S.95, sieht zutreffend den Dualismus von Staat und Gesellschaft im Hintergrund der Antinomie von Rechtsstaat und Sozialstaat; kritisch zur antinomischen Aufteilung beider Staatselemente, Wertenbruch, Festschrift für Küchenhoff, S.343 ff (348): Sie stehen "der Idee nach nicht in Antinomie zueinander, sind nicht gegeneinander abzuwägen oder auf andere Weise rein induktiv miteinander zu verklammern"; vgl. auch Herzog, in Maunz-Dürig-Herzog, Art.20, Rdn.154 f.

die Sozialstaatsproblematik, wie sich aus der Wortauslegung ergab ⁶²⁾, im Zusammenhang mit dem Wandel der gesellschaftlichen und staatlichen Verhältnisse betrachtet, erscheint es erforderlich, den historischen Hintergrund dieses Antagonismus, jedenfalls so weit er den verfassungsrechtlich relevanten Rahmen von rechtsstaatlicher und sozialstaatlicher Entwicklung nicht sprengt, kurz zu skizzieren ⁶³⁾.

- a. Reicht der Rechtsstaatsgedanke allgemein als Ausfluß eines staatsabgewandten liberalen Individualismus schon bis ins 17. und 18. Jahrhundert zurück ⁶⁴⁾, so weist der heute noch im Grundgesetz verwendete Rechtsstaatsbegriff als historischen Ort den Gegensatz zwischen dem Obrigkeits- "staat" der absoluten Monarchie und der bürgerlichen "Gesellschaft" der nachrevolutionären Epochen von 1789 und 1848 aus ⁶⁵⁾. Ziel des Kampfes eines aufgeklärten, durch steigendes Selbstbewußtsein auf Grund ökonomisch bedingten Machtzuwachses in der "industriellen Revolutions"phase ausgezeichneten Bürgertums war die Beschneidung staatlicher Macht, die formelle Garantie eines staatsfreien Raumes, der individuelle Freiheit ermöglichen und verbürgen sollte. Als Mittel dazu diente "das Recht"; es sollte die monarchische Herrschaftswillkür ablösen und der "verrechtlichten" Staatsgewalt damit vorgezeichnete, berechenbare Bahnen zuweisen. Diese Schranken waren in formeller Hinsicht der Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes in Gestalt der Unabhängigkeit der Gerichte und der Rechtsweggarantie, die Prinzipien der Gewaltenteilung und des Primats des Rechts als Vorformung des gesamten staatlichen Lebens in Normen ⁶⁶⁾, ausgedrückt vor allem in den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit dem Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes. Hinzu traten, nach heutigem Verständnis als materielle Elemente, die Grund- und Menschenrechte, konzipiert als Abwehrrechte gegen die staatlichen Gewalten ⁶⁷⁾.

Dieser "liberale Rechtsstaat" sicherte der "Gesellschaft" damit die als not-

62) Vgl. oben, S. 51 ff.

63) Vgl. ausführlich zur Geschichte des Rechtsstaats vor allem Scheuner, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des DJT, S. 229 ff, insbes. S. 237 ff; ferner Weber, Wandlungen und Formen des Staates, in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 227 ff.

64) Weber, aaO, S. 227.

65) Vgl. auch E. R. Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 11.

66) Vgl. Weber, Spannungen, S. 229; Hesse, Grundzüge, § 6 II 1.

67) Vgl. BVerfG E 7, 198 (204 f); Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 142 f; ausführlich Scheuner, Festschrift, S. 251 ff.

wendig empfundenen Freiheitsräume, vornehmlich im wirtschaftlichen Bereich: Der Dualismus von "Staat" und "Gesellschaft" war auch formalrechtlich vollzogen. Der "Staat" war die objektivierte rechtliche Ordnung, die "über dem Willen der Menschen" stand, sie als 'Idee', 'Reich', 'Organismus' durchdrang und umschloß⁶⁸⁾. Die im Monarchen als "Träger" der souveränen Staatsgewalt verkörperte staatliche Macht, an der der Bürger nicht teilhatte, dafür aber auch nicht von ihr tangiert werden durfte, wurde durch diese Ordnung, den Rechtsstaat, gebunden: "Der Staat wurde ein 'ideelles Gemeinwesen'; die Wirklichkeit war die Gesellschaft"⁶⁹⁾. Wesentliche Konsequenz dieses Dualismus von "Staat" als unpersönlichem Machtapparat und "Gesellschaft" als autonomem Seinsbereich war die ungehinderte Expansion der sich selbst überlassenen gesellschaftlichen Kräfte, die Entfaltung der Individuen, die insbesondere im Wirtschaftsliberalismus die Aufgaben des "Staates" auf die nach außen schützende "Nachtwächter"-Funktion (Lassalle) reduzierte.

- b. Mit der industriellen Entwicklung, der Technisierung und Spezialisierung, der "Komplizierung der Lebensverhältnisse"⁷⁰⁾ schlechthin, trat, wie schon angedeutet⁷¹⁾, die gesellschaftliche Evolution in eine neue Phase. Sie stieß auf einen "gesellschaftslosen" idellen Staat und eine durch rechtsstaatliche Objektivierung "staatsfreie", aber auch "entpolitisierte, individualistisch, nicht sozial" verstandene Gesellschaft⁷²⁾, die die vielfältigen "modernen" Probleme⁷³⁾ im Wege der Selbstregulierung nicht mehr bewältigen konnte. Die "Gesellschaft" als Verbund autonomer, vom "Staat" absorbierter Individuen geriet notgedrungen stärker in die Abhängigkeit von staatlicher Aktivität, unterwarf sich dabei einerseits der freiheitsbegrenzenden staatlichen Gesetzgebung, die durch Konkretisierung der grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte der Personalität Schranken setzte, erhielt andererseits vor allem mit Hilfe der aufkommenden "Leistungsver-

68) Vgl. Ehmke, Staat und Gesellschaft, in: Festschrift für Smend, S. 23 ff (36).

69) Ehmke, aaO, S. 37.

70) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 6 II 3a.

71) Vgl. oben, A II, S. 52 f.

72) Vgl. Ehmke, aaO, S. 39; auch Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, S. 206.

73) Zur Arbeiterfrage und der Entstehung des Proletariats vgl. schon L. v. Stein, Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreich, 1842; hierzu auch Ronneberger, Der Staat, Bd. 4, S. 395 ff; Blasius, L. v. Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform, in: Der Staat, Bd. 10, S. 33, insbes. 45 ff.

waltung" ⁷⁴⁾ die Möglichkeit zu individueller Entfaltung in "sozialer Sicherheit" ⁷⁵⁾. Zuvor der Gesellschaft zugefallene, von ihr nun nicht mehr wahrnehmbare Aufgaben übernahm der "Staat"; der freiheitsbewahrende Rechtsstaat entwickelte sich zum "leistenden" Staat, der durch Daseinsvorsorge ⁷⁶⁾, aber auch Planung, Verteilung, Lenkung, Subventionierung in die nicht mehr autonome "Gesellschaft" hineinwirkte ⁷⁷⁾.

2. Die Literaturauffassungen über das grundlegende Spannungsverhältnis von 'Freiheit' und 'Zwang' in den inhaltlichen Antinomien von 'Rechtsstaat' und 'Sozialstaat'

Diese der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Veränderungen nachgezeichnete Entwicklung von Rechtsstaat und Sozialstaat spiegelt sich in den Auffassungen der Verfassungsliteratur wider, wobei jedoch, entsprechend den divergierenden historischen Intentionen beider Staatsmerkmale, Meinungsunterschiede auftreten, die je nach Gewichtung individueller oder gemeinschaftlicher Werte entweder von der Befürchtung getragen sind, ein Ausbau des "sozialen" Staates müsse notwendigerweise zu Lasten der personalen Freiheitsrechte gehen und letztlich den Rechtsstaat gefährden, oder von der Erwartung ausgehen, der "soziale" Staat könne erst die echte materiale Erfüllung des Freiheits- und damit des Rechtsstaatsgedankens gewährleisten. Das Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat wird dabei in eine ambivalente Problemstellung gerückt: Geraten staatliche Sozialaktivität und individuelle Grundrechtsverbürgung in der "abwehrenden" Freiheitsebene dergestalt gegeneinander, daß hier bereits eine grundlegende Antinomie entsteht, die nach Auflösung zugunsten des einen oder anderen Prinzips verlangt? MaW: Muß die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Individuum, Zwang und Freiheit weiterhin alternativ gestellt werden, oder bedarf sie schon hier der Korrektur, die dem Freiheitsbegriff den Absolutheitswert nimmt? Und zum andern: Vermag das Sozialstaatsprinzip dem Rechtsstaatsprinzip und den es materialisierenden Grundrechten

74) Vgl. zu diesem Begriff Forsthoff, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 14.

75) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 6 II 3a mwN.

76) Vgl. hierzu Forsthoff, Verwaltungsrecht, aaO; E.R. Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 16; aber auch Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 67 ff, der sich kritisch zur Daseinsvorsorge äußert, die er in praxi für eine "Daseinsnachsorge" hält (S. 77).

77) Vgl. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30, 43 ff (58 f mwN); Hesse, Grundzüge, aaO; ebenso Forsthoff, Begriff, S. 19; Rupp, H. H., JZ 71, 401 f.

einen Impuls in Richtung auf ein neuartiges Freiheitsverständnis zu verleihen, das "Freiheit" nicht auf Schutz und Abwehr gegen "staatliche" Interventionen reduziert, sondern die Einwirkung auf die "Gesellschaft" 'von außen' als unentbehrliches Medium zur materiellen Erfüllung der Freiheit betrachtet? Anders gefragt: Lassen sich die Freiheitsrechte nur als Abwehrrechte gegen den Staat darstellen oder erhalten sie - insbesondere in Verbindung mit den Gleichheitsrechten - anspruchs- oder teilhabebegründende Funktion unter dem Einfluß des Sozialstaatsprinzips?

- a. Vor dem Hintergrund des überkommenen Dualismus von Staat und Gesellschaft gelangt eine Mindermeinung im Anschluß an Forsthoff zu einer strikten inhaltlichen Antinomie ⁷⁸⁾ von Rechtsstaat und Sozialstaat, verbunden mit einem einseitig liberal-rechtsstaatlich orientierten Freiheitsverständnis, die aus dem Vorrang der im Grundgesetz verfassungskräftig normierten Rechtsstaatlichkeit abgeleitet wird. Die rechtsstaatliche Verfassung sei durch einen hohen Grad der Formalisierung gekennzeichnet, deren spezifische Strukturelemente sich durch "Verlässlichkeit und Berechenbarkeit" auszeichnen ⁷⁹⁾. Sie sei grundsätzlich eine "gewährleistende" Verfassung, die vor allem in den "klassischen" Grundrechten ⁸⁰⁾ als "Ausgrenzungen" staatsfreie Bereiche aufrichte. Der rechtsstaatlichen Verfassung seien solche Verbürgungen durch Ausgrenzungen ohne weiteres zugänglich, weil sie einen inhaltlich erschöpfend konkretisierten "Garantiegehalt" verkörpern. Der Sozialstaat habe eine ganz andere Aufgabe. Sozialstaatliche Gewährleistungen distanzieren den einzelnen nicht ausgrenzend vom Staat, seien also nicht auf ein Unterlassen staatlicher Tätigkeit gerichtet, sondern verbänden ihn durch Rechte auf Teilhabe mit ihm, erstreben ein positives staatliches Tun. Rechtsstaat und Sozialstaat seien ihrer Intention nach daher "durchaus verschieden, um nicht zu sagen Gegensätze" ⁸¹⁾. Dem Sozialstaatsgedanken ist der Freiheitsbegriff somit fremd; hingegen bestehe eine evidente "Affinität des rechtsstaatlichen Gesetzes zur Freiheit" ⁸²⁾. Im Gegensatz zu den ausreichend konkretisierten rechtsstaatlichen "Ausgrenzungen" seien sozialstaatliche Teilhabeverbürgungen allein aus der Formel "sozialer Rechtsstaat" nicht ableitbar und nicht vollzugreif-abstrakt nor-

78) Zur formalen Antinomie vgl. bereits oben, 1. Teil, B II 2.

79) Vgl. Forsthoff, Begriff, S.16.

80) Dazu zählt Forsthoff, aaO, S.18, die Freiheit der Person, die Gleichheit, Glaubens- und Meinungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Eigentum und Erbrecht.

81) aaO, S.19.

82) aaO, S.19.

miert, sondern bedürfen allenthalben der Konkretisierung durch einfaches Gesetzesrecht⁸³⁾. Zwar habe der soziale Staat durchaus die Funktion, dem Individuum der modernen Industriegesellschaft umfassend, d.h. leistend, teilend und zuteilend⁸⁴⁾, zu Hilfe zu kommen; dabei bewege er sich indes nicht auf der allein dem Rechtsstaat vorbehaltenen Verfassungsebene: Der Sozialstaat ist in erster Linie der Staat der (einfachen) Gesetzgebung und der Verwaltung⁸⁵⁾; damit wird das Sozialstaatsprinzip des Verfassungsrangs entkleidet und hat, ohne Grundrechtsbestandteil zu sein, hinsichtlich der Freiheitsrechte lediglich die Aufgabe, ihre "extrem individualistische Auslegung" zu verhindern⁸⁶⁾.

- b. Diesem streng antinomischen Verhältnis unter Leugnung des verfassungs-institutionellen Charakters des Sozialstaatsprinzips folgt nur ein kleiner Teil der Literaturmeinungen, die befürchtet, eine "Opferung" des Normativen an die Wechsellagen des Sozialstaats würde zur Aufhebung des Rechtsstaats insgesamt führen⁸⁷⁾. Überwiegend beschränken sich die Verfassungsrechtsautoren darauf, das Gegensätzliche von Rechtsstaat und Sozialstaat als ein spannungsvolles Nebeneinander zu beschreiben und beiden unterschiedliche Funktionen zuzuweisen. Unwidersprochen bleibt, daß der Sozialstaat hinsichtlich des Freiheitsgedankens dem Rechtsstaat antithetisch gegenüberstehe, da er Eingriffe in Privatinteressen voraussetze⁸⁸⁾ und gleichsam zur Antriebskraft für staatliche Interventionen im gesamten Bereich des ökonomischen "Sozialstandes"⁸⁹⁾ werde, die letztlich immer Eingriffe in die Freiheit der Person seien⁹⁰⁾. Diese Aufgabe erfülle das Sozialstaatsprinzip aber nicht allein auf unterverfassungsmäßiger Ebene,

83) aaO, S. 20, 21.

84) Vgl. schon oben, II 1 b; Forsthoff, Begriff, S. 19.

85) Forsthoff, Begriff, S. 36.

86) Forsthoff, aaO, S. 28; ebenso Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 432.

87) Vgl. Forsthoff, aaO, S. 16; ihm folgen vor allem Klein, ZStW 50, 390 (398 ff); Grewe, DRiZ 49, 351 (352); Weber, aaO; vgl. auch Schmidt, Höchststrichterliche Rechtsprechung, S. 15 mwN; ein ähnlich einseitiges Rechtsstaatsverständnis vertritt auch H. Huber, in: Festschrift für Giacometti, S. 59 ff: Die Grundrechte sollen als Menschen- und Bürgerrechte vor allem als Freiheitsrechte gelten, die die Freiheit gegenüber dem "Staat als grundsätzlich unbegrenzt" erscheinen lassen (S. 59 f).

88) Vgl. Ipsen, VVDStRL 10, 74 (75).

89) Gerber, AöR 81, 1 (41).

90) Vgl. ebenso E. R. Huber, DÖV 56, 202; Scheuner, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 3, S. 159; Raiser, JZ 58, 1 (5 f); Fechner, RdA 55, 161 (164).

sondern als ranggleicher Ergänzungsfaktor zum Rechtsstaatsprinzip. In der Funktion eines auf Daseinssicherung gerichteten Verfassungspostulats, das den einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation überläßt und ihm gewährend an die Seite tritt, wirkt es komplementär zum freiheitsbegehrenden Rechtsstaatsprinzip, wodurch sich das antithetische Verhalten von grundrechtlicher Freiheit und sozialstaatlichem Postulat als ein permanenter, den ganzen staatlichen Ablauf durchziehender dialektischer Prozeß schließlich syntheseartig im "sozialen Rechtsstaat" zum Verfassungsganzen ordnet⁹¹⁾. Die Alternative von Rechtsstaat als Individual- und Sozialstaat als Gemeinwohlbewahrer findet im wechselseitigen Zusammenwirken beider durch Abwägen, nicht Verdrängung, ihre Auflösung. Wesentliche Konsequenz im Unterschied zu Forstoffs Auffassung ist, daß mit der verfassungsmäßigen Gewährleistung des Sozialstaats auch eine verfassungskräftige Absicherung sozialer Institutionen einhergeht⁹²⁾.

Diesen Synthesegedanken, der den Dualismus von Staat und Gesellschaft grundsätzlich beibehält, modifizieren Fechner⁹³⁾ und Bachof⁹⁴⁾ etwa dahingehend, daß sie die Antithese Rechtsstaat - Sozialstaat oder Freiheit - Zwang auf die Fälle beschränken, in denen im Zielkonflikt von oktroyierter Beschränkung und freiwilliger Freiheitsaufgabe die Freiwilligkeit nicht die Oberhand behalte. Nur wenn es der "freiwilligen Hingabe des Staatsbürgers an das Ganze"⁹⁵⁾ ermangele, die Freiheit von staatlichem Zwang verbürgen würde, träten Rechtsstaat und Sozialstaat auseinander; der Rechtsstaat, und damit die persönliche Freiheit, könnte dann trotz verstärkter rechtlicher Gewährleistungen durch die "faktische Entwicklung angesichts des überwältigenden Bedürfnisses nach sozialer Sicherheit" gefährdet werden⁹⁶⁾.

- c. Diese ganz überwiegenden Auffassungen von der inhaltlichen Gegensätzlichkeit von Rechtsstaat und Sozialstaat⁹⁷⁾ haben in vereinzeltten Ansätzen

91) Vgl. Raiser, JZ 58, 1 (5 f); auch Häberle, Wesensgehaltgarantie, S.190.

92) Vgl. dazu im einzelnen unten, III 3.

93) In: Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, S.18.

94) Begriff, S.46.

95) Fechner, aaO.

96) Bachof, aaO, S.46 f; auch Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art.20, Rdn.194 f, verfißt den bewußt auf Synthese angelegten Ausgleichscharakter des Sozialstaatsprinzips.

97) Vgl. hierzu auch noch Achterberg, Antinomien, in: Der Staat, Bd.8, S.159 ff, insbes. S.169 f.

kritische Einwände erfahren. Stellte Ehmke ⁹⁸⁾ die Polarität von "Staat" und "Gesellschaft" grundlegend als eine verfassungsgeschichtlich begründbare, unter dem Postulat des demokratischen und sozialen Rechtsstaats nunmehr aber überholte Gegebenheit dar ⁹⁹⁾, die eigentlich eine Erweiterung des Staatsbegriffs zur Folge haben müßte, um die Identität beider "menschlicher Verbände" zu verdeutlichen ¹⁰⁰⁾, so nennt Hesse ¹⁰¹⁾ den Gegensatz von "gesellschaftlicher Freiheit und staatlichem Zwang" eine "Scheinalternative"; rechtsstaatliche Freiheit als Freiheit vom Staat sei eine "unvermögende Charakterisierung"; Freiheit könne nur "rechtliche" Freiheit sein, die ipso iure niemals unbegrenzt, in diesen Grenzen aber durchaus geschützt sei, da nur hierin das subjektive Recht auf Schutz der Freiheit "effektiv" werden könne ¹⁰²⁾. Ein Minimum an Staat bedeute keineswegs ein Maximum an Freiheit und umgekehrt ¹⁰³⁾. Letztlich sei die Sozialität der Freiheit immanent ¹⁰⁴⁾, Freiheit kein Selbstzweck mehr. Diese Ansicht hebt das ursprüngliche rechtsstaatliche Freiheitsverständnis, das im Schutz gegen einen "feindlichen" Staat seine Rechtfertigung fand, a priori nicht auf: Prämisse individueller Freiheitsentfaltung ist die Gewährleistung von Freiheitsräumen für den Postulatsempfänger, die erst eigenverantwortliche Selbstverwirklichung ermöglichen. Diesem Zweck dienen die "ausgrenzenden" Grundrechtsfaktoren. Andererseits bedarf es der "sozialen Korrektur" dieser Rechte, die sonst in staatsfreien "Darwinismus" übergehen und zur

98) In: Festschrift für Smend, S. 23 ff.

99) Vgl. insbes. S. 41 ff, dazu schon oben, II 1 a.

100) Vgl. Ehmke, aaO, S. 24, 40 und 44: "Läßt man den Gegensatz von 'Staat' und 'Gesellschaft' fallen, wird man die Eigenart menschlicher Verbände, die wir in einem weiteren Sinn 'Staat' nennen, wieder daran sehen, daß sie politische Gemeinwesen sind. Politisch in diesem Sinne, daß sie zur guten Ordnung des Gemeinwesens und zur Erfüllung der nach innen und außen gestellten gemeinsamen Aufgaben als Wirkungs- und Entscheidungseinheit organisiert sind. Es handelt sich um einen menschlichen Verband."

101) In: Festschrift für Smend, S. 95; vgl. auch Hesse, Grundzüge, § 1 II, S. 8: "Dieser Dualismus wurzelt noch in vordemokratischen liberalen Vorstellungen der Zeit vor 1918, die Ausdruck des Verhältnisses der sich in monarchischer Regierung und Beamtenapparat verkörpernden staatlichen Gewalt und einer von politischer Bestimmung und Gestaltung weithin ausgeschlossenen 'Gesellschaft' waren, deren Leben sich prinzipiell selbst regulierte."

102) Vgl. Hesse, Festschrift, S. 85.

103) aaO, S. 86.

104) Ebenso Dürig, JZ 53, 193 (197); vgl. auch Bachof, S. 45.

Freiheit einiger weniger führen würde. "Sachgerechten, vernünftigen Gebrauch" ¹⁰⁵⁾ der Freiheit ermögliche nur eine ihr immanente Sozialbindung; Personales für sich genommen bedeute Anarchie ¹⁰⁶⁾. "Soziale", d. h. a priori nicht schrankenlose Freiheit ist im sozialen Rechtsstaat Voraussetzung und schöpft seine Grenzen aus sich selbst heraus ¹⁰⁷⁾; die Gemeinschaftsbindung wirkt nicht "von außen" auf die Freiheit ein, sondern ist ihre Vorbedingung ¹⁰⁸⁾.

Die Funktion des Sozialstaatsprinzips reicht demnach über die bloße Freiheitsbegrenzung hinaus und ist vielmehr in der Freiheitsausfüllung zu sehen. Sozialgebundene Freiheit bliebe insbesondere für den "Besitzlosen" inhaltsarm, wenn ihm keine Möglichkeit gegeben wäre, die grundrechtlichen Postulate durch Verbürgung materieller Teilhabe in Form von Ansprüchen gegen den "Staat" zu realisieren, somit äußere Bedingungen geschaffen würden, die als "ökonomische Substanz" ¹⁰⁹⁾ erst echte, spürbare Freiheitsentfaltung erlauben ¹¹⁰⁾. Neben der Verhinderung individualistischer Freiheitsdeutung der Grundrechte erfülle das Sozialstaatsprinzip die Aufgabe als deren "qualitative und quantitative Maximierung" ¹¹¹⁾, die letztlich erst ein Höchstmaß an existentieller Gleichheit und individueller Freiheitssphäre gewährleiste. Leistungseffizienz des sozialen Staates bedinge

105) Leibholz, in: Hueck-L., Vorträge zum Arbeitsrecht, S. 35.

106) Vgl. auch E.R. Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 25; unter Betonung des sozialetischen 'Appells an das Gewissen' zur Verwirklichung der Gerechtigkeit in 'Selbstverantwortung ohne Zwang' kommt Gerber, AöR 81, 1 (39 ff), zum Begriff der 'sozialen Freiheit'. "Als Wertungsprinzip begrenzt das Sozialstaatsprinzip die Freiheit nicht, es gibt ihr nur eine bestimmte Richtung" (S. 53 LS 6).

107) Die prinzipielle innere Selbstbegrenzung der Grundrechte, die nicht ipso iure schrankenlose Gewährleistungen darstellen, erkennt auch Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL 22, 1 (47).

108) Vgl. auch Häberle, Wesensgehaltgarantie, S. 207; dieser Aspekt ist der eigentliche Kern der Sozialpflichtigkeit der Bürger untereinander, - vgl. E.R. Huber, DÖV 56, 201 f; Hesse, Grundzüge, § 6 II 3; - das Prinzip 'Rücksichtnahme' (Menger, Begriff, S. 24 f) entfaltet hier seinen gesellschaftsethischen Sinn.

109) Dürig, AöR 79, 254 (257).

110) Vgl. Hesse, Festschrift, S. 86; Beispiele einer umfassenden Wirksamwerdung der Freiheitsrechte, etwa der Berufs-, Lern- und Eigentumsfreiheit bei Hesse, Grundzüge, § 6, aE.

111) Fröhler, Grundlegung, S. 32; ebenso Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (333).

aber einen Wandel des Grundrechtsverständnisses, der die Abkehr vom Dualismus-Denken des liberalen Staates mitvollziehe und nicht mehr von einem außerhalb des Gemeinwesens stehenden Individuum und damit dem traditionellen "ausgrenzenden" Grundrechtscharakter ausgehe und "gewährende" Teilhaberechte intendiere ¹¹²⁾. Im sozialen Staat habe der grundrechtliche status positivus den bloßen status negativus abgelöst ¹¹³⁾; die "Osmose" ¹¹⁴⁾ von 'Staat' und 'Gesellschaft', entstanden aus der Vermehrung der gestaltend in die Gesellschaft hineinwirkenden Staatsaufgaben, hat ein "Bedingungsnetz" ¹¹⁵⁾ bewirkt, daß dem überkommenen Grundrechtsverständnis nicht mehr gerecht wird. Die sozialstaatlich determinierte Grundrechtsauslegung fügt den Freiheits- und Gleichheitsrechten mit der staatlichen Verpflichtung zu deren materieller Erfüllung die "zweite Dimension" ¹¹⁶⁾ hinzu, gerichtet auf die Entwicklung des Menschen im Gemein-

112) Vgl. Häberle, Wesensgehaltgarantie, S.206; ferner Ehmke und Hesse, oben, Anm.98 und 101; Häberle, aaO, führt im einzelnen dazu aus, daß dieses monistische Grundrechtsverständnis die grundrechtsbegrenzende und grundrechtsausgestaltende Vorbehaltsgesetzgebung nicht als Antinomie zu den Grundrechten erscheinen lasse, sondern deren Wesensgehalt erst realisiere (S.205). Grundrechte und zugehörige Grundrechtsvorbehalte zusammen stellten eine den betreffenden grundrechtlichen Lebensbereich entsprechende Konkretisierung des einheitlichen 'gemeinschaftsgebundenen' Menschenbildes dar (S.206); da das Sozialstaatsprinzip mit der Grundrechtsbegrenzung und -ausgestaltung die Funktion der traditionellen Gesetzesvorbehalte übernommen habe bzw. zu übernehmen geeignet sei (S.204), entfaltet es hiernach die Wirkung eines "Mutterbodens" (Martens, VVDStRL 30, 7 (32)) für soziale Grundrechtsgewährleistungen.

113) Vgl. Martens, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30, 7 (21); auch schon Dürig, JZ 53, 193 (197).

114) Häberle, VVDStRL 30, 43 (61).

115) Häberle, aaO, S.62.

116) Vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S.143; Häberle, aaO, S.87, weist auf die Überwindung des eindimensionalen Verhältnisses Individuum - Staat bzw. Grundrecht - Eingriff durch Vermehrung des Kreises der von Staatsleistungen in Grundrechtsinteressen betroffenen einzelnen und Gruppen zu einem "mehrseitigen Leistungsverhältnis" hin, das "kollektive Wirkungen" intendiere und in dessen Rahmen Grundrechtskollisionen zu lösen seien; vgl. auch Häberle, Wesensgehaltgarantie, S.206; Martens, aaO, S.32, wendet sich entschieden gegen die Ausdehnung der Grundrechte auf die "soziale Dimension"; dazu im einzelnen unten, III 3.

wesen zu mehr Gerechtigkeit, mehr Wohlstand, mehr Würde ¹¹⁷⁾, wobei der grundrechtlich abgesicherte "Leistungsstaat" keine "defiziente Erscheinungsform" des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats ist, sondern in Gestalt von "Leistungsrecht" und "Leistungsgesetzen" sein den gewandelten Staatsaufgaben entsprechendes "idealtypisches Gegenstück" ¹¹⁸⁾.

Diese Ansicht verzichtet somit auf die Herausarbeitung inhaltlicher Antinomien zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat und hebt allein auf die ergänzende, aufeinanderbezogene Funktion des "sozialen Rechtsstaats" ab: diesen neuen Staatstypus weist eine "sozial" verstandene, in sich beschränkte Freiheit aus, deren Wirksamkeitsvoraussetzung wiederum eine "von außen" herangetragene Materialisation durch Schaffung existentieller Grundlagen ist. Die Gleichungen "Rechtsstaat = Freiheit" und "Sozialstaat = Zwang" sind in ihrer Absolutheit ebenso überholt wie der Gegensatz von gesellschaftsabgewandtem Staat und staatsfreier Gesellschaft. Ein Gemeinwesen, das mit den Grundrechten eine objektive Wertordnung aufstellt und den Individuen subjektive Rechte eingeräumt hat ¹¹⁹⁾, wäre mit "unüberbrückbaren" Antinomien unzureichend charakterisiert und stände im Widerspruch zum Gedanken der Einheit der Verfassung ¹²⁰⁾.

117) Vgl. hierzu etwa Herzog, Staatslehre, S. 144; zum Begriff der 'Gerechtigkeit' sogleich unten III 2.

118) Vgl. Häberle, VVDStRL 30, 43 (55); ders., in: Festschrift für Küchenhoff, S. 455 f.

119) Vgl. ausführlich hierzu Hesse, Grundzüge, § 9 II 2, 3; auch BVerfGE 6, 55 (72) zur "Institutsgarantie" der Grundrechte; E 7, 198 (204 f) zur "objektiven Wertordnung".

120) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 2 II 2: Dieser Gedanke beinhaltet die Notwendigkeit, nicht auf die einzelne Norm, sondern den Gesamtzusammenhang zu achten, in den sie zu stellen ist; Einzelnormen sind so zu interpretieren, daß Widersprüche zu anderen Normen vermieden werden. Ähnlich auch der Grundsatz der 'praktischen Konkordanz', vgl. Hesse, aaO, der bei der Gegenüberstellung verschiedener verfassungsrechtlich geschützter Güter keine vorschnelle Güterabwägung zuläßt, die das eine Gut auf Kosten des anderen realisiert; in diesem Sinne mit überzeugender Begründung auch Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 178.

III. Die Sozialstaatinterpretation des Bundesverfassungsgerichts

Den Gegensatz von Rechtsstaat und Sozialstaat, individueller Freiheit und staatlichem Zwang greift auch das Bundesverfassungsgericht, wie einleitend ¹²¹⁾ verdeutlicht wurde, grundlegend auf und begegnet dem neuen Grundrechtsverständnis noch mit vorsichtiger Zurückhaltung.

1. Das Sozialstaatsprinzip als 'Gemeinwohlprinzip'

Ausgangspunkt der auch schon von Zacher ¹²²⁾ und Weber ¹²³⁾ beobachteten "bedenklichen Tendenz" in der Verfassungsrechtsprechung, das Sozialstaatsprinzip als substanzloses Gemeinschafts- und Gemeinwohlelement einseitig auszulegen, ist die Darstellung seiner Funktion als eines Gemeinschaftswertes, der antithetisch zum Individuum steht ¹²⁴⁾.

- a. Unklar bleibt dabei nach den Aussagen des Gerichts, ob das Sozialstaatsprinzip "von außen" auf die Individualität einwirkt oder ihr als immanente Schranke beigegeben ist. Im bekannten Apotheken-Urteil ¹²⁵⁾ stellte der Erste Senat Freiheit und Gemeinwohl beziehungslos gegeneinander. Bei der Darlegung der "Stufentheorie" und den unterschiedlich strengen Maßstäben bezüglich der Freiheitsbeschränkung ¹²⁶⁾ von Berufsausübung und Berufswahl erkannte er, daß das Gemeinschaftsinteresse an einer Abwehr der sich aus einer unbeschränkten Berufsfreiheit ergebenden Gefahren und das Interesse des einzelnen an der unbeschränkten Freiheit "im sozialen Rechtsstaat gleichermaßen legitime Forderungen" ¹²⁷⁾ seien. Diese und eine im KPD-Urteil ¹²⁸⁾ geprägte Formulierung, das Sozialstaatsprinzip solle "schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit" verhindern, lassen vermuten, daß das Gericht von der liberalen Grundrechtsauffassung als originär unbegrenzter Abwehrrechte ausgeht, denen ihrerseits durch die Gemeinschaft Schranken gesetzt werden müssen. Abweichend von diesem strikt antithetischen Ver-

121) Vgl. oben, S. 55.

122) In: AöR 93, 341 (369 Anm. 87).

123) In: Der Staat, Bd. 4, S. 430.

124) Vgl. E 10, 354 (371); 18, 257 (273); vgl. auch E 33, 303 (334); umfassend dazu Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 188 f.

125) BVerfG E 7, 377 ff.

126) Vgl. hierzu ausführlich Gerber, AöR 81, 1 (44 ff).

127) E 7, 377 (405).

128) BVerfG E 5, 85 (206).

hältnis von Grundrechten und Grundrechtsbegrenzungen entwirft es sein auch heute noch gültiges "Menschenbild", das in weit stärkerem Maße a priori auf Integration der Gegensätze zwischen individueller Freiheit und deren Beschränkungen durch die Gemeinschaft geprägt ist. Der Mensch des Grundgesetzes sei eben nicht ein isoliertes, souveränes Individuum; das Grundgesetz habe vielmehr die "Spannung" Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne indes dabei ihren Eigenwert anzutasten ¹²⁹). Dieses Bild gewinnt das Bundesverfassungsgericht aus einer "Gesamtansicht" der Art. 1, 2, 12, 14, 15, 19 und 20 GG ¹³⁰). Der "neue" Mensch ¹³¹) des Grundgesetzes wird also aus der anonymen Abgeschiedenheit wertfreier Handlungsräume herausgehoben und in die Wirklichkeit gesellschaftlicher Bedingungsbeziehungen gesetzt - ein Menschenbild, dessen Trivialität der häufigen Wiederholungen nicht bedurft hätte ¹³²): "Freiheitsentfaltung von Menschen in sozialen Lebensräumen ist rechtstechnisch ein zwischenmenschliches Unternehmen" ¹³³).

Diese Einbettung in den Gemeinschaftsgedanken funktionalisiert das Sozialstaatsprinzip zu einem vielseitig verwendbaren "pluralen" Faktor ¹³⁴), der ergebnismäßig die individuellen Freiheitsrechte auf ein gemeinwohladäquates Maß zu reduzieren geeignet ist. Praktisch bedeutet es die Legitimation zur Einschränkung der Freiheitsgrundrechte, wobei das Gericht die topoi vom "Gemeinwohl", "Gesamtwohl" und "Allgemeininteressen" entwickelt.

129) Vgl. BVerfG E 4, 7 (15 f) - sog. Investitionshilfe-Urteil; ferner E 8, 274 (329) - sog. Preisgesetz-Urteil; auch E 33, 303 (334) - Numerusclausus-Urteil.

130) Vgl. E 4, 7 (16).

131) Gerber, AöR 81, 1 (28).

132) Zu Recht bescheinigt Forsthoff, in: Festschrift für Carl Schmitt zum 80. Geburtstag, Bd. 1, S. 192, dieser Feststellung eine "banale Richtigkeit"; kritisch zu diesem Menschenbild auch Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 84, der hierin ein "in seiner Einsamkeit freies und durch das Zusammenleben mit anderen nur gebundenes Individuum" sieht.

133) Suhr, aaO, S. 84.

134) Vgl. Häberle, Die 'Gemeinwohljudikatur' des Bundesverfassungsgerichts, AöR 95, 86 ff (92): Das Gericht gehe nicht von einem vorgegebenen öffentlichen Interesse oder Gemeinwohlgut aus; vgl. auch Ule, Allgemeines Wohl in der Rechtsprechung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, S. 125 ff (138).

aa. Als effizienteste Grundrechtsschranke erweist sich die Feststellung, das Sozialstaatsprinzip sei "Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung", des Art. 2 Abs. 1 GG ¹³⁵⁾; damit dient es weitgehend der Eindämmung des "Hauptfreiheitsrechtes" ¹³⁶⁾. Das gemeinschaftsgebundene Individuum muß sich dabei ganz allgemein Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber "zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens" in den Grenzen des Zumutbaren zieht ¹³⁷⁾; oder es muß preisrechtliche Maßnahmen "zum Nutzen des allgemeinen Wohles" aus gesamtwirtschaftlichen und sozialen Gründen dulden ¹³⁸⁾. Hinzu kommt als Beschränkung vor allem der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, daß das Sozialstaatsprinzip ihren Kern, nämlich die Vertragsfreiheit, inhaltlich bestimmt und begrenzt ¹³⁹⁾. Ebenso wenig stellt die Einbeziehung Selbständiger in eine Pflichtversicherung einen "sozialpolitischen Perfektionismus" in Form einer Freiheitsbeschränkung durch eine "regelungssüchtige Staatsgewalt" dar ¹⁴⁰⁾, sondern eine

135) In E 6, 32 ff - Elfes-Urteil - hatte das BVerfG grundsätzlich entschieden, daß "verfassungsmäßige Ordnung" des Art. 2 Abs. 1 GG die "verfassungsmäßige Rechtsordnung ist, also die Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung entsprechen". "Gesetze müssen materiell im Einklang stehen mit ... den Grundentscheidungen des GG, vornehmlich ... dem Sozialstaatsprinzip" (S. 41).

136) Vgl. etwa Hamann, Das GG, Kommentar, Art. 2, A 3.

137) Vgl. E 4, 7 (16); das Gericht folgerte daraus die Rechtmäßigkeit des sog. Investitionshilfe-Gesetzes, durch das alle Zweige der gewerblichen Wirtschaft gezwungen worden waren, einen bestimmten Betrag als Förderung der kohle- und eischaffenden Industrie aufzubringen, die wegen der damals bestehenden Preisbindungen nicht genug investieren konnte.

138) Vgl. E 8, 274 (329); das "Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung" (sog. Preisgesetz) ermächtigte zu Eingriffen in die im übrigen marktbedingte Preisgestaltung; obwohl seine praktische Bedeutung im Laufe der Zeit immer mehr zurückging, betonte das BVerfG, daß es gemeinwohlnützlich sei und die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen nicht unzumutbar einengte; ebenso E 29, 260 (267), wonach die Aufhebung der Jahresarbeitsverdienstgrenze für Angestellte in der Rentenversicherung und die damit einhergehende Pflicht der Arbeitgeber zur Beitragsentrichtung verfassungsgemäß ist.

139) Vgl. E 8, 274 (329) und 21, 87 (90 f); zur Vertragsfreiheit unter dem Sozialstaatspostulat, vgl. ausführlich Raiser, JZ 58, 1 ff (insbes. 8).

140) Vgl. E 10, 354 (368) - Pflichtmitgliedschaft der bayerischen Ärzte in der Hinterbliebenenversorgung.

dem Sozialstaatsprinzip grundsätzlich entsprechende folgerichtige Weiterentwicklung sozialer Schutzeinrichtungen ¹⁴¹⁾).

- bb. Neben seiner Schrankenfunktion hinsichtlich des Hauptfreiheitsrechtes des Art. 2 Abs. 1 GG findet das Sozialstaatsprinzip in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch für andere Grundrechte eine vorrangig begrenzende Verwendung. Eine besondere Rolle spielt dabei Art. 14 GG, der in Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 - außer Art. 15 GG - die einzigen ausdrücklichen Ausprägungen des Sozialstaatsgedankens allgemein enthält ¹⁴²⁾. Zwar stellt das Gericht das Eigentum als ein Elementargrundrecht heraus, das nicht hinter der Freiheitsverbürgung zurücksteht und als eine Wertentscheidung des Grundgesetzes von besonderer Bedeutung gerade für den sozialen Rechtsstaat ist ¹⁴³⁾; ebenso selbstverständlich müssen aber auch bei der Regelung des Eigentumsinhalts "das Wohl der Allgemeinheit" beachtet und die Befugnisse und Pflichten des Eigentümers am Sozialstaatsprinzip "orientiert" werden ¹⁴⁴⁾, wie auch Art. 14 Abs. 2 GG "vor allem im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip" dem Eigentümer größere Verantwortung der Gemeinschaft gegenüber und damit eine stärkere Beschränkung seiner

141) aaO, S. 368 f; ähnlich E 29, 221 (236 f): Pflichtversicherung für höherverdienende Angestellte; ebenso E 38, 281 (301): Die Zwangsmitgliedschaft in Arbeitnehmerkammern ist zulässig, da diese ein "Stück staatlicher Daseinsvorsorge" leisten und der Staat damit seinem Sozialauftrag entsprechend Aufgaben wahrnehmen läßt.

142) Vgl. E 4, 387 (389): Die Ausprägung der Sozialstaatlichkeit zeigt sich in Art. 14 Abs. 2 GG, die sich wiederum im Baulandbeschaffungsgesetz mit seinen Bestimmungen über die Zulässigkeit einer Enteignung und der Höhe der Entschädigung, wie auch in den Verfahrensbestimmungen konkretisiert.

143) Vgl. vor allem E 14, 263 (286) - sog. Feldmühle-Urteil: Das Eigentum sei das wichtigste Rechtsinstitut zur Abgrenzung privater Vermögensbereiche; auch E 20, 351 (361).

144) Vgl. E 25, 112 (117); damit wurde die Verfassungsmäßigkeit von § 14 des Niedersächsischen Deichgesetzes, wonach die Bebauung eines Deiches nur in besonderen Fällen "öffentlicher oder allgemein wirtschaftlicher Belange" ausnahmsweise gestattet ist, als zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums iSv Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bejaht; die Aufgabe der Deiche, Wassergefahren von der Allgemeinheit abzuwenden, hat als "öffentliches Interesse" Vorrang vor den Belangen des einzelnen (S. 119).

freien Verfügungsmacht auferlege "als früher" 145). In dieser Formulierung liegt eine deutliche Absage an den prinzipiell unbegrenzten, liberalem Verständnis entsprechenden Grundrechtscharakter. Die 'grundlegende Wertentscheidung' gilt nicht mehr für "das Eigentum", sondern das "sozialgebundene Eigentum" 146); mit anderen Worten: dem Sacheigentum ist die Sozialbindung immanent 147).

Wirkte das Sozialstaatsprinzip bei Art. 2 Abs. 1 über die Schrankentrias als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung auf die Individualfreiheit und bei Art. 14 GG über den Gesetzesvorbehalt des Abs. 1 Satz 2 und die Sozialbindungsmaxime des Abs. 2 auf die Eigentumsgarantie ein, so erfüllt es beim schrankenfrei gewährleisteten Grundrecht der Berufswahl des Art. 12 Abs. 1 GG die Funktion einer immanenten Grundrechtsschranke 148). Im Apotheken-Urteil 149) hatte der Erste Senat schon grundlegend festgestellt, daß eine Beeinträchtigung der Berufsfreiheit nur dann erlaubt sei, wenn sie "zum gemeinen Wohl unerlässlich" sei 150). In einer späteren Entscheidung wurde dem Arbeitsvermittlungsmonopol der zuständigen Bundesanstalt als Eingriff in die Freiheit der Berufswahl mit Rücksicht auf den "Gemeinschaftswert" der Vermeidung von Arbeitslosigkeit ein solch hoher Rang eingeräumt, daß er "insbesondere im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip den Vorzug vor dem Freiheitsanspruch des einzelnen", der selbst Arbeitsvermittler werden möchte, verdiene 151).

145) Vgl. E 20, 351 (361); damit unterstrich das Gericht die Verfassungsmäßigkeit einer viehseuchenrechtlichen Bestimmung, die eine entschädigungslose Tötung tollwutverdächtiger Tiere vorsah, als Inhalts- und Schrankenausfüllung.

146) Vgl. ausdrücklich E 25, 112 (118).

147) So auch schon E 20, 351 (361).

148) Vgl. auch Schreiber, Praxis, S. 123; Gerber, AöR 81, 1 (46); ferner Schmidt, Höchststrichterliche Rechtsprechung, S. 57 f.

149) E 7, 377 ff; vgl. schon oben, S. 67.

150) aaO, S. 405; die "Volksgesundheit" als Gemeinschaftswert erlaubte die Einschränkung der Gewerbefreiheit.

151) Vgl. E 21, 245 (251); das Monopol der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung stellt eine Berufswahlregelung dar, die als objektive Zulassungsvoraussetzung auf der 'dritten Stufe' nur durch den Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter gedeckt wird; dies ist die Vermeidung von Arbeitslosigkeit: "Denn daß Arbeitslosigkeit auf der einen und Mangel an Arbeitskräften auf der anderen Seite gemindert und behoben werden, ist für das ganze Volk von entscheidender Bedeutung und gehört zu der dem Staat obliegenden

cc. Aus diesen Verwendungszusammenhängen des Sozialstaatsgrundsatzes wird folgendes deutlich: Das Sozialstaatsprinzip als Verkörperung des Gemeinschaftsgedankens begrenzt die Grundrechte zu Lasten des einzelnen einesteils über die Gesetzesvorbehalte ¹⁵²⁾, andererseits, bei den vorbehaltstfreien Grundrechten, als immanente Schranke. Die aus dem Sozialstaatsgedanken entwickelten topoi vom "Gemeinwohl" oder "öffentlichen Interesse" ¹⁵³⁾, die keine abstrakte inhaltliche Zuordnung erhalten, sondern je nach Einzelfall in Form wechselnder Gemeinschaftswerte dem Individualwohl entgegen gesetzt werden ¹⁵⁴⁾, entfalten, "ihrem herkömmlichen Stellenwert entsprechend", freiheitseinschränkende Wirkung ¹⁵⁵⁾. Die sozialstaatlich intendierte Gemeinschaftsbindung des Individuums will damit aber dennoch nicht nur die "schädlichen Auswirkungen" einer im übrigen schrankenlosen Freiheit korrigieren ¹⁵⁶⁾; sie will und soll vielmehr bereits das Entstehen einer solchen verhindern ¹⁵⁷⁾. Wenn auch die Gleichungen "Rechtsstaat = Gewährleistung des Einzelwohls, Sozialstaat gleich Gewährleistung des Gesamtwohls" ¹⁵⁸⁾ grundsätzlich beibehalten werden, so zeigt sich doch

151) Fortsetzung:

den, ihm durch das Gebot der Sozialstaatlichkeit vom GG auch besonders aufgegebenen Daseinsvorsorge. "

152) Vgl. auch E.R. Huber, DÖV 56, 202.

153) Häberle, Gemeinwohljudikatur, AöR 95, 86 (89 und 12 und S. 295) stellt fest, daß das BVerfG nicht zwischen diesen Begriffen - auch: "Gesamtwohl" - unterscheidet.

154) Vgl. Häberle, Gemeinwohljudikatur, AöR 95, 86 (92); Anwendungszusammenhänge von 'öffentlichen Interessen' und 'Gemeinwohl' werden vor allem von Ryffel, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, S. 131 ff, aufgezeigt; zwischen beiden Begriffen bestehe kein Gegensatz (S. 15); 'Gesamtinteressen' sind alle öffentlichen Interessen; 'Gesamtinteresse', vor allem das 'Gemeinwohl', ist der "Maßstab, der für die Gestaltung der Gesellschaft im Ganzen gilt" (S. 16); Ryffel weist nach, daß 'Gesamtinteressen' keine vorgegebenen oder 'objektiv' zu konstruierenden Gehalte darstellen, die in vollem Umfang zu 'erkennen' seien (S. 26).

155) Häberle, aaO, S. 96.

156) 'Freiheit' im Sinne von Art. 2 I bedeutet nichts anderes als Freiheit im Sinne von Art. 12; so auch Gerber, S. 45.

157) Anders noch BVerfG E 5, 85 (206); jetzt aber auch E 40, 65 (76).

158) Vgl. auch E.R. Huber, DÖV 56, 203; Achterberg, Antinomien, S. 165, sieht 'Gemeinwohl' und 'Individualwohl' von vornherein als "Pole" der Sozialstaatlichkeit, zwischen denen im Spannungsfeld der Sozialstaatlichkeit der Ausgleich zu suchen sei.

auch in der Rechtsprechung die Tendenz, schon auf der Ebene der Individualfreiheitsbegrenzung¹⁵⁹⁾ das sozialstaatliche Element im Sinne einer solidarischen Verknüpfung von Individuum und Gemeinschaft in die Personalität einfließen zu lassen. Das würde aber bedeuten, daß Rechtsstaat und Sozialstaat hier bereits partiell miteinander verschmelzen: Das liberal-rechtsstaatliche Freiheitsverständnis Forsthoff'scher Prägung¹⁶⁰⁾ ist damit über das formale Bekenntnis in Art. 20 Abs. 1 GG hinaus¹⁶¹⁾ auch inhaltlich obsolet geworden¹⁶²⁾.

- b. Die individualrechtsbegrenzende Gemeinschaftsinterpretation des Sozialstaatsgrundsatzes wirft die Frage nach den Grenzen der personalen Einschränkung auf. Grundsätzlich konzidiert das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen "weiten Raum zur freien Gestaltung"¹⁶³⁾, innerhalb dessen sich der einzelne Freiheitsschranken gefallen lassen muß, die der Gesetzgeber "zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des Zumutbaren" zieht¹⁶⁴⁾. Wo diese Grenze zu suchen ist, legte das Gericht schon im Investitionshilfe-Urteil dar, als es "den Eigenwert" und "die Eigenständigkeit" der Person für "unantastbar" erklärte¹⁶⁵⁾. Was darunter zu verstehen ist, bleibt indes unklar; auch ein im "Preisgesetz"-Urteil¹⁶⁶⁾ angedeuteter wirtschaftlicher Elementarfreiheitsraum wird mit der - unter der Geltung materialer Rechtsstaatlichkeit selbstverständlichen - Formel von einem dem einzelnen vorbehaltenen "letzten Bereich menschlicher Freiheit", der dem Eingriff aller öffentli-

159) Zur Freiheitsausfüllung sogleich unten, 3.

160) Vgl. oben, II 2 a, S. 60.

161) Vgl. bereits E 5, 85 (379) und E 8, 155 (167); dazu oben, S. 51 f.

162) Dazu auch E 33, 303 ff: Der 1. Senat führt dort, allerdings aus der "komplementären Perspektive" des Freiheit in Form von Teilhabe gewährenden Grundrechts des Art. 12 GG, aus, daß auch ein etwaiger Verfassungsauftrag zur Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten nicht dazu verpflichtet, einen Studienplatz für jeden Bewerber zu jeder Zeit zur Verfügung zu stellen: persönliche Freiheit läßt sich "auf die Dauer nicht losgelöst von Funktionsfähigkeit und Gleichgewicht des Ganzen verwirklichen" und "unbegrenztes Anspruchsdenken auf Kosten der Allgemeinheit" sei unvereinbar mit dem Sozialstaatsgebot.

163) Vgl. insbes. E 10, 354 (371); 18, 257 (273); 29, 221 (235).

164) BVerfG E 4, 7 (16); ebenso E 33, 303 (334).

165) Vgl. E 4, 7 (15 f); auch E 5, 85 (205); 8, 274 (329); 39, 258 (270).

166) E 8, 274 (329).

chen Gewalt entzogen sein soll, eher verschleiert als erhellt ¹⁶⁷). Juristisch faßbarer steckte das Gericht im Elfes-Urteil ¹⁶⁸) den legislativen Gestaltungsspielraum ab: Generell werde die öffentliche Gewalt durch die "wertgebundene Ordnung" des Grundgesetzes begrenzt, die außer der Eigenständigkeit auch die "Selbstverantwortlichkeit und die Würde des Menschen in der Gemeinschaft" sichern solle. Freiheitsbegrenzende Normen müssen in Einklang stehen mit den obersten Grundwerten der Verfassungsordnung. "Vor allem dürfen Gesetze daher die Würde des Menschen nicht verletzen, aber auch geistige, politische und wirtschaftliche Freiheit nicht so einschränken, daß sie in ihrem Wesensgehalt angetastet würde." Dem einzelnen ist damit eine "Sphäre privater Lebensgestaltung" verfassungskräftig vorbehalten ¹⁶⁹).

Ob Menschenwürde und Wesensgehalt der Grundrechte den sozialstaatlichen Individualrechtsverkürzungen effiziente Schranken sein können ¹⁷⁰), bleibt angesichts wachsender "sozial" motivierter Staatsinterventionen eine offene Frage ¹⁷¹). "Unzumutbare" Eigenwertbeschränkungen und "letzte" persönliche Bereiche als Indizien für einen Verstoß gegen die unantastbare Menschenwürde errichten ein schwaches Bollwerk gegen Eingriffe in die Freiheitssubstanz: auf die Menschenwürde kann sich der "Apologet der individuellen Freiheit" ¹⁷²) ebenso berufen wie der um leistende Fürsorge für Hilfsbedürftige Besorgte ¹⁷³).

167) Auch die Formulierung in E 29, 260 (267) gibt nichts Wesentlicheres her: Art. 2 I GG, der die wirtschaftliche Handlungsfreiheit schütze, garantiere einen "unantastbaren angemessenen Spielraum zur Entfaltung der Unternehmerinitiative".

168) E 6, 32 ff (40); vgl. aber auch E 8, 274 (329) und 33, 303 (334).

169) E 6, 32 (41).

170) Vgl. zu diesen Schranken auch Gebhard Müller, BVerfG und Wirtschaftsverfassungsrecht, Jb 1961/62, S. 17 ff (28); Bachof, Begriff, S. 42; Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 15 Fußn. 2.

171) Vgl. auch E 29, 221 (242): Der Trend der staatlichen Sozialpolitik weise ebenso in die Richtung der Einbeziehung immer weiterer Kreise in die Sozialversicherung wie Erwägungen der allgemeinen Gesellschaftspolitik. Siehe auch Fechner, Freiheit und Zwang, S. 21 f.

172) Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 435.

173) Dies ist überhaupt das Grundproblem des Sozialstaatsprinzips: seine Zweiseitigkeit - dazu im einzelnen noch unten, 2, 3 - öffnet es gleichermaßen für belastende wie erleichternde, verkürzende wie erweiternde Staatsinterventionen; wie weitläufig sich der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum dabei entfalten kann, läßt sich an einer Formulie-

Diese Grenzbereiche wurden auch in keiner der bisherigen Entscheidungen berührt. Der Zusammenprall von Freiheit und Freiheitsbeschränkung konnte durch Abwägen von Individual- und Gemeinwohl, das als entscheidendes Kriterium den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat, praktisch gelöst werden ¹⁷⁴⁾, wobei der Interessenwiderstreit immer zu Gunsten des einschränkenden Sozialstaatsprinzips ausging ¹⁷⁵⁾; der Gesetzge-

173) Fortsetzung:

zung Gebhard Müllers, aaO, S. 39, ablesen: dem Gesetzgeber seien nur dort Grenzen gesetzt, wo sie "auf Grund der richtig (!) ausgelegten Grundrechte und aus rechts- und sozialstaatlichen Prinzipien" gezogen werden müssen; das Sozialstaatsprinzip erweist sich als "Passe-partout" legislativer Gestaltungs- (oder Nichtgestaltungs-)möglichkeiten. Bis zur Aufhebung eines elementaren Freiheitsbereichs, die verstanden werden mag als vollständige personale Knebelung durch "Verstaatlichung" des Individuums, Lähmung ökonomischer und sozialer Privatinitiative (vgl. Menger, Begriff, S. 30), Reduktion des Eigentums auf ein substanzloses Blankett, umfassende Berufslenkung und -verplanung - Stationen, die nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG die rechtsstaatlichen Verfassungsnormen überschreiten würden -, überläßt das Gericht dem Gesetzgeber einen nur schwer eingrenzbaaren Gestaltungsspielraum.

174) Vgl. zur Abwägung ausführlich Badura, AöR 92, 382 (396 ff); Häberle, AöR 95, 86 (96 f); Martens, VVDStRL 30, 7 (18 f).

175) Vgl. BVerfG E 20, 351 (361): die Einschränkung des Privateigentums darf im öffentlichen Interesse nur soweit gehen, als es der Schutz des Gemeinwohls "zwingend" erfordert, wobei "das Gebot der Verhältnismäßigkeit und das Übermaßverbot" zu beachten sind.

Bei der Eigentumsinhaltsregelung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Belange der Gemeinschaft und die Individualinteressen "in ein ausgewogenes Verhältnis" zu bringen, vgl. E 25, 112 (118).

Ein Gesetz, das die Freiheit des einzelnen nur soweit einschränkt, als erforderlich ist, um den sozialen Gedanken der Alterssicherung für bestimmte Personenkreise zur Geltung zu bringen, verletzt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit nicht, vgl. E 10, 354 (369).

Das Gesetz, das die Jahresarbeitsverdienstgrenze für vordem pflichtversicherungsfreie Angestellte aufhob und damit auch diese der Versicherungspflicht unterwarf, stellt nach "Abwägung der Belange des einzelnen und der mit der Sozialversicherung verfolgten Allgemeininteressen" - vgl. E 29, 221 (235) - das Interesse des einzelnen an freier Persönlichkeitsentfaltung zu legitimen sozialpolitischen Gründen zurück, auch wenn zur Verwirklichung des Zieles einer gerechten Sozialordnung andere Wege

ber hat die weitherzig gesteckten Ermessensschränken nicht verlassen und sich an das "sozialstaatlich Gebotene" gehalten ¹⁷⁶⁾.

2. Das Sozialstaatsprinzip als 'Gerechtigkeitsprinzip'

Neben seiner Wirkung als eines Freiheitsrechte begrenzenden Gemeinschafts-korrektivs empfängt das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen wesentlichen Inhalt in Form eines Gerechtigkeitspostulats. "Mit der starken Betonung des Sozialstaats hat der Fortschritt zu 'sozialer Gerechtigkeit' als leitendes Prinzip aller staatlichen Maßnahmen noch einen besonderen Akzent erhalten" ¹⁷⁷⁾. Das Sozialstaatsprinzip materialisiert den abstrakten Gerechtigkeitsbegriff zur "sozialen Gerechtigkeit" ¹⁷⁸⁾; es verpflichtet den Staat, für eine "gerechte Sozialordnung" zu sorgen ¹⁷⁹⁾, wobei das Gericht dieses anspruchsvolle Ziel selbst dem Sollensbereich zuordnet ¹⁸⁰⁾ und für eine "ewige Aufgabe des Gesetzgebers" hält, der aufgerufen sei, ein den "Idealen" der sozialen Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit und Billigkeit entsprechendes Recht zu schaffen.

Entscheidende Fragen sind in diesem Zusammenhang, was "soziale Gerechtigkeit" in concreto bedeutet und wie sie zu erreichen oder zumindest anzustreben ist und welche Bedeutung das Sozialstaatsprinzip dabei gewinnt.

- a. Begriff und Inhalt der "Gerechtigkeit" haben seit jeher unterschiedliche, teils stärker philosophische, teils religiöse, aber auch konkret rechtlich ausge-

175) Fortsetzung:

offen stehen (S. 236); zur Subsidiarität, unten, 3. Der Gesetzgeber hat bei seiner Haushaltswirtschaft Einzelwohl und Gemeinschaftsbelange gegeneinander abzuwägen, vgl. E 33, 303 (333); ferner E 39, 258 (270) u. 39, 276 (293). Vgl. hierzu auch Badura, AöR 92, 386 (402 f).

- 176) Vgl. auch Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (334), der darin einen Beweis für die Stärke des Sozialstaatsprinzips sieht; Weber, Der Staat, S. 436, erkennt darin dagegen die Machtlosigkeit der Grundrechte gegen sozialstaatliche Tendenzen.

- 177) Vgl. E 5, 85 (198) - KPD-Urteil.

- 178) Vgl. auch E 27, 253 (283); 39, 316 (327); 40, 121 (133 f).

- 179) BVerfG E 22, 180 LS 1.

- 180) Vgl. auch Abendroth, Begriff, S. 87.

- 181) So schon E 1, 97 (100); ebenso E 5, 85 (198): "Es besteht das Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaats".

prägte Deutungen erfahren¹⁸²⁾. Ohne hierauf im einzelnen eingehen zu müssen, bleibt festzuhalten, daß sich in der Rechtsliteratur eine deutliche Affinität des Sozialen zur Gerechtigkeit wiederfindet, wobei es einerseits als zentrales Medium einer materiellen Ergänzung der bereits im Rechtsstaatsprinzip niedergelegten formalen Gerechtigkeit gesehen wird¹⁸³⁾, andererseits eine prinzipielle Gleichsetzung von "sozialer Gerechtigkeit" und "absoluter Gerechtigkeit" als höchstem Staatsziel erfolgt¹⁸⁴⁾.

Die entscheidende Frage nach dem Inhalt der sozialen Gerechtigkeit wird in vielfältiger Weise beantwortet, in ihrem Kern dabei auf das Problem der "gerechten sozialen Zuordnung"¹⁸⁵⁾ als Ziel der Sicherung menschenwürdiger Existenz reduziert, die speziell dem Geschick der wirtschaftlich, gesundheitlich, kulturell oder sonstwie Gefährdeten und Schwachen zugewandt ist¹⁸⁶⁾. Dieses Ziel beinhaltet auch die Gewährleistung eines absolut gleichen sozialen Mindeststandards für jeden Staatsbürger¹⁸⁷⁾, den sozialen Ausgleich zwischen den Bevölkerungsschichten¹⁸⁸⁾ oder den Ausgleich widerstreitender Interessen schlechthin¹⁸⁹⁾. Die "Angleichung" als Mittel zum Ausgleich einer bestehenden ungleichen "Güterverteilung" wird zum "Zentrum"¹⁹⁰⁾ dieser Gerechtigkeitsinterpretation erhoben. Gerechtigkeit existiert als "suum cuique" eines Verteilungsvorgangs, die somit erst gegeben ist, wenn jeder bei der Verteilung "das Seine" erhalten hat¹⁹¹⁾, das zumindest ein existenzsicherndes Minimum umfaßt, von der

182) Vgl. Heller, Staatslehre, S.109 ff, insbes. 117 ff; auch Krimm, Evangelisches Staatslexikon, "Soziale Gerechtigkeit", und Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art.20, Rdn.187.

183) Vgl. Fechner, RdA 55, 161 (164); ähnlich Menger, Begriff, S.30 f; auch Bogs, Verhandlungen des DJT, S.36; ferner Gerber, AöR 81, 1 (53); Maunz, LB, § 11 V 1.

184) Siehe Dürig, AöR 79, 254 (255); vgl. auch Abendroth, aaO.

185) Vgl. Hesse, Grundzüge, § 6 II 3 c; ders., Festschrift für Smend, S.80; ferner Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S.115.

186) Bachof, Begriff, S.41.

187) Vgl. Leibholz, in: Hueck-L., S.31; im Ergebnis ebenso Fechner, RdA 55, 161 (162).

188) Vgl. Scheuner, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd.3, S.154.

189) Vgl. Wernicke, in: BK, Art.20, Erl.II 1 d; v. Mangoldt-Klein, Art. 20, Anm.VII 3 mwN; Leibholz, aaO, S.36: Das Sozialstaatsbekenntnis beinhaltet den Auftrag zur "Versöhnung widerstreitender Interessen im Sinne sozial ausgleichender Gerechtigkeit".

190) Ipsen, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, S.175.

191) Ausführlich dazu C.Schmitt, Nehmen, Teilen, Weiden, S.491.

Idee des "menschenwürdigen" Daseins her aber eigentlich einen darüberhinausgehenden Status gewährleisten müßte¹⁹²⁾.

Das Bundesverfassungsgericht stellt ebenfalls die Frage der "sozialen Gerechtigkeit" in den Mittelpunkt seiner sozialstaatlichen Ausführungen, ohne indes, außer ansatzweise im KPD-Urteil¹⁹³⁾, ein scharf konturiertes Gerechtigkeitsbild zu entwerfen. Auch für das Gericht ist das "Ausgleichs"-Element der zentrale Begriff der "sozialen Gerechtigkeit"¹⁹⁴⁾. Der Sozialstaat des Grundgesetzes tendiere "in Richtung auf Ausgleich und Schonung der Interessen aller"¹⁹⁵⁾. Angestrebt werde die "annähernd gleichmäßige Förderung des Wohls aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten"¹⁹⁶⁾. Dieser Ausgleichsgedanke wird in allgemeinen Formulierungen auf "soziale Gegensätze"¹⁹⁷⁾, "Härten in der staatlichen Leistungsverwaltung"¹⁹⁸⁾ oder die "durch die moderne gesellschaftliche Entwicklung entstandenen Belastungen"¹⁹⁹⁾ bezogen. Ebenso kann die

192) Vgl. Hesse, aaO; Leibholz, aaO, S. 31; Dürig, JZ 53, 193 (198).

193) BVerfG E 5, 85 ff.

194) So auch Schreiber, Praxis, S. 21.

195) E 5, 85 (198); ebenso Ipsen, aaO, S. 174; Bogs, DJT, S. 12; vgl. auch E. R. Huber, Rechtsstaat, S. 13.

196) BVerfG, aaO.

197) Vgl. BVerfG E 22, 180 (204): Wenn Art. 20 Abs. 1 GG ausspreche, die Bundesrepublik sei ein sozialer Bundesstaat, so folge daraus nur, daß der Staat die Pflicht habe, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze "und damit für eine gerechte Sozialordnung" zu sorgen. Welcher Art diese 'Gegensätze' sind, erläutert das Gericht freilich nicht.

198) BVerfG E 27, 220 (227): Das Verbot willkürlicher Ungleichbehandlung bei wesentlich gleichen Sachverhalten macht den unsachgemäßen Ausschluß bestimmter Gruppen von allgemein gewährten Leistungen verfassungswidrig; diese Gesichtspunkte müssen dort, wo der Staat Leistungen zum Ausgleich sozialer Härten erbringt, "den Anforderungen der erstrebten sozialen Gerechtigkeit" genügen. Vgl. auch BVerfG E 12, 354 (367): Die Bevorzugung schwächerer Personenkreise im Bereich der Hilfe und Förderung währenden Staatstätigkeit entspricht einer "am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise". Vgl. auch E 17, 1 (11, 23); 38, 187 (198); 39, 316 (326 f).

199) BVerfG E 11, 105 (113): Die Entwicklung zum sozialen Rechtsstaat - in der Weimarer Zeit - strebt den "Ausgleich der durch die moderne gesellschaftliche Entwicklung entstehenden Belastungen" an. Vgl. auch E 28, 324 (348).

sich im Sozialstaatsprinzip manifestierende soziale Gerechtigkeit eine Beteiligung der Solidargemeinschaft aller Bürger an der Behebung und Ausglei-
chung von Schäden, die zufälligerweise nur einzelne betroffen haben, er-
fordern 200).

- b. Deutlicher kristallisiert sich der Inhalt der "sozialen Gerechtigkeit" heraus, wenn man die entscheidende Frage nach den Möglichkeiten ihrer Realisie-
rung beantwortet. Hier herrscht Einigkeit zwischen Literatur und Rechtspre-
chung: Wesentlicher Kern der Gerechtigkeit ist der Gleichheitsgedanke 201). Mit diesem Gedanken einer durch das Gebot der Gleichheit zu ermöglichen-
den Gerechtigkeit erhält das Sozialstaatsprinzip als Bindeglied zwischen
grundgesetzlichem Anspruch und realisierter Sozialstaatlichkeit seine zen-
trale Funktion im Rahmen der Gleichheitssätze 202), ohne daß seine kon-
kreten Aufgaben eindeutig hervortreten. Während etwa das Bundesarbeits-
gericht den Gleichheitssatz und das Sozialstaatsprinzip "koordiniert neben-
einander" stellt, "wobei der Sozialgedanke vielleicht Vorrang" habe 203),
verweist z. B. Leibholz 204) auf die dem Gleichheitssatz "immanente" So-
zialstaatsmaxime, und Zacher 205) sieht in dieser den wohl "wichtigsten
Ansatz materieller Integration der Gleichheit". Das Bundesverfassungsge-
richt legt dem Sozialstaatsgrundsatz in diesem Zusammenhang Doppelcha-
rakter bei. Einerseits dient es der inhaltlichen Erfüllung der Gleichheits-
sätze, wirkt dabei vor allem als differenzierendes Merkmal 206) und kul-
miniert in der Feststellung, daß das Gebot der Gerechtigkeit sich im Gleich-

-
- 200) Dieser Gedanke erfordert nach Auffassung des Gerichts nicht den Aus-
gleich von Schäden, die einen Drittschädiger zum Ersatz verpflichten:
vgl. einerseits E 27, 253 (283) - Solidarhaftung -, andererseits E 28, 104
(118) - keine Haftung der Sozialversicherten, da Schädiger die nicht zu
belangende DDR war; ferner E 41, 126 (153).
- 201) Vgl. Bogs, DJT, S. 36; Ipsen, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, S. 174;
Scheuner, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des DJT, S. 261; Hesse,
Festschrift, S. 84: Der Gleichheitssatz als "Ob" der Zuteilung staatlicher
Leistungen gewinnt im sozialen Rechtsstaat zentrale Bedeutung.
- 202) Etwa die Hälfte aller Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip erging im
Rahmen der Gleichheitssätze, davon allein 31 zu Art. 3 I GG; vgl. schon
Einführungsteil, S. 12 Anm. 38.
- 203) Vgl. BAG E 1, 51, 57.
- 204) Verfassungsrecht und Arbeitsrecht, in: Hueck-L., S. 39.
- 205) AöR 93, 341 (361); ähnlich auch Herzog, BayVBl 76, 161 (164).
- 206) Dazu im einzelnen sogleich im Text; vgl. aber schon E 1, 97 (105);
12, 354 (367).

heitssatz "konkretisiere" 207). Andererseits empfängt der Sozialstaats-, und damit der Gerechtigkeitsgedanke von jenem selbst seine inhaltliche Begrenzung: "Auch das Sozialstaatsprinzip ermächtigt nicht zu beliebiger Sozialgestaltung, die das Gebot der Gleichheit auflösen würde" 208).

aa. Aufbauend auf der grundlegenden Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, daß eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitsgebots des Art. 3 Abs. 1 GG nur bei willkürlicher Ungleichbehandlung von im wesentlichen gleichen Tatbeständen anzunehmen ist 209), erfüllt das Sozialstaats-

207) Vgl. BVerfG E 33, 303 (335); ausführlich zur 'sozialen Gleichheit': Zacher, aaO, S. 371 ff.

Dieser grundsätzliche Ausgangspunkt hat teilweise die Verdrängung des Sozialstaatsprinzips durch Art. 3 oder 6 GG (Art. 6 als besonderer Gleichheitssatz) zur Folge: Vgl. etwa BVerfG E 26, 44 (60, 62); 32, 273 (279); insbes. E 14, 42 (51): Die Gültigkeit der Regelung in § 27 IV des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes, wonach der Antragsteller stets - also auch bei Obsiegen - die Kosten einer Vertretung trägt, sofern nicht Anwaltszwang besteht, könne nicht davon abhängen, "ob der Gesetzgeber das Sozialstaatsprinzip verletzt hat, sondern ob die Bestimmung dem allgemeinen Gleichheitssatz widerspricht". Hierin mag einer der Gründe für den bisherigen Mangel einer befriedigenden Sozialstaatskonzeption in der Rechtsprechung des BVerfG liegen; denn gerade der Gleichheitssatz ist für die juristische Ableitung im Sinne der Subsumtion eines Lebenssachverhalts unter eine nur noch zu konkretisierende Norm besonders ungeeignet - vgl. Badura, AöR 92, 382 (399); Zacher, aaO, S. 361, spricht zu Recht von der "juristischen Verflachung" des Gleichheitssatzes -; das BVerfG gerät dabei in die Gefahr, seine Begriffsfindungsschwierigkeiten zu vervielfältigen und im Ergebnis die materiellrechtliche Fragestellung von einem wenig determinierenden Verfassungspostulat (dem Sozialstaatsgrundsatz) auf einen der juristischen Anwendung gleichermaßen schwer zugänglichen Rechtsgrundsatz zu verlagern; vgl. auch Lerche, AöR 90, 341 (357, Anm. 52).

208) BVerfG E 12, 354 LS 6 - VW-Privatisierungs-Urteil; Zacher, AöR 93, 341 (361), bemerkt zutreffend, daß das Gericht Sozialstaatsprinzip und Gleichheit "mit Fremdheit gegenüber" stellt; ähnlich Gerstenmaier, S. 116 f.

209) Vgl. etwa BVerfG E 18, 38 (46); 27, 220 (227); grundsätzlich auch E 12, 354 (367): "Es liegt kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor, wenn ein legitimes Unterscheidungskriterium vorhanden ist, so daß die besondere Behandlung der Geförderten einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise entspricht."

prinzip in Verbindung mit Art. 3 GG seine ausschlaggebende Funktion als sachlich rechtfertigender Grund für verschiedene Arten von Ungleichbehandlungen ²¹⁰⁾.

Allgemein wird dabei eine "Differenzierung nach dem Grad der sozialen Schutzbedürftigkeit" ²¹¹⁾ im Bereich staatlicher Leistungsgewährung unter Hinweis auf das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt, welche im Ergebnis die Einbeziehung "sozial schwacher" Bevölkerungsgruppen in begünstigende Regelungen ²¹²⁾ und den entsprechenden Ausschluß Bessergestellter darstellt ²¹³⁾.

Konkret gestattet das Sozialstaatsprinzip nach Auffassung des Gerichts gesetzgeberische Vorhaben, die eine bevorzugte Wohnungsbauförderung für unterstützungsbedürftige Personen ²¹⁴⁾, wie auch eine privilegierende Verteilung von Aktien an niedrigverdienende Arbeitnehmer ²¹⁵⁾, die Freistellung einkommensschwacher Schichten von der Zahlung bestimmter Abgaben ²¹⁶⁾, die Beitragsstaffelung bei Sozialversicherungen nach dem Einkommensstand ²¹⁷⁾ oder die Einführung von "Härteklauseln" zur Bevorzugung "sozial" benachteiligter Personenkreise ²¹⁸⁾ beinhalten.

210) In diesem Sinne auch Badura, AöR 92, 382 (400).

211) Vgl. BVerfG E 13, 248 (259); 23, 135 (145); 38, 187 (197).

212) Daher war die verspätete Erhöhung der Höchstrenten nach dem Bundesentschädigungsgesetz verfassungswidrig, da das Sozialstaatsprinzip zwar bei der "Erhöhung staatlicher Leistungen eine Differenzierung nach dem Grad der Schutzbedürftigkeit" erlaubt, beim betroffenen Personenkreis aber keine verminderte Schutzbedürftigkeit erkennbar war; E 13, 248 (259). Ähnliches wie für die Erhöhung gilt für die Dauer staatlicher Leistungen, vgl. E 23, 135 (145); ähnlich auch BVerfG E 17, 86 (92); 12, 354 (367).

213) Vgl. E 27, 220 (227): Nur aus sachlichen Gründen darf der Gesetzgeber bestimmte Bevölkerungsgruppen von "allgemein gewährten" Leistungen ausschließen; ferner E 13, 331 (347).

214) Vgl. BVerfG E 21, 117 (130).

215) Vgl. E 12, 354 (367).

216) Vgl. E 29, 402 (412): Befreiung wenig verdienender Steuerzahler vom sog. Konjunkturzuschlag, und E 32, 333 (343): von der sog. Ergänzungsabgabe; vgl. auch E 37, 38 (53), in der mittels des Sozialstaatsprinzips die Steuerbegünstigung von Kleingewerbetreibenden erlaubt wurde.

217) Vgl. BVerfG E 11, 105 (113, 116 ff).

218) Vgl. z. B. E 33, 303 (348): dadurch können etwa Wehr- und Ersatzdienstleistende oder Entwicklungshelfer bevorzugt bei der Studienplatzvergabe berücksichtigt werden.

Der Sozialstaatsgedanke als sachlicher, legitimer Differenzierungsgrund intendiert damit die "soziale Gerechtigkeit" zur Gerechtigkeit der Armen, Schwachen, Hilfsbedürftigen, Benachteiligten, Unterprivilegierten ²¹⁹⁾, die in allen entschiedenen Fällen ²²⁰⁾ die Besserstellung dieser Bevölkerungsschichten erlaubte. Anders formuliert: "Gerecht" kann eine Gesellschaftsordnung allenfalls dann genannt werden, wenn zumindest eine "soziale Befriedung" eingetreten ist mit der Maßgabe, die z. B. durch Geburt ²²¹⁾, soziale Herkunft ²²²⁾ oder persönliches Schicksal ²²³⁾ Benachteiligten an die bisher "Privilegierten" heranzuführen. Die soziale Gerechtigkeit durchbricht die idealistische Vorstellung von einer alle Bürger gleichermaßen treffenden "abstrakten Gleichheit" und versucht die Schaffung "konkreter Gleichheit" ²²⁴⁾.

219) Vgl. Bachof, Begriff S. 41; Leibholz, in: Hueck-L., S. 36; Maunz, SozVersR, Bd. 1/2, S. 19; ebenso E.R. Huber, DÖV 56, 202.

220) In E 16, 147 (185) lehnte das BVerfG zwar die sozialstaatlich motivierte Begründung der unterschiedlichen Steuerbelastung von Werkfern- und übrigen Güterfernverkehr ab; dies aber allein deshalb, weil Anknüpfungspunkt sozialstaatlicher Differenzierung nur die Unterscheidung nach mittelständischen - die sozial schutzwürdig gewesen wären - und nicht-mittelständischen Betrieben hätte sein können; vorliegend ging es aber um die Differenzierung mittelständischer Unternehmen des Güter- und mittelständischer Unternehmen des Werkfernverkehrs.

221) Hierzu zählen insbesondere nichteheliche Kinder, woraus sich die Möglichkeit der Schlechterstellung des nichtehelichen Vaters nach § 1708 I BGB ergibt, dessen persönliche Verhältnisse nach damaligem Recht bei der Unterhaltsbemessung unberücksichtigt blieben, vgl. BVerfG E 26, 44 (60 f); ähnlich zur Blindenhilfe: E 37, 154 (164).

222) Vgl. etwa E 9, 124 (131) für Unbemittelte; mit 'Herkunft' ist die von den Vorfahren hergeleitete soziale "Verwurzelung" gemeint, nicht die in den eigenen Lebensumständen begründete Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht (aaO, S. 129), so daß nicht milieubedingte Armut, wohl aber klassen- oder "schichten"spezifische Benachteiligung einen sozialstaatlichen Differenzierungsgrund in diesem Zusammenhang abgeben.

223) Vgl. schon E 1, 97 (105) für die durch die "Folgen des Hitlerregimes" in Not Geratenen; ferner E 27, 253 (270).

224) Vgl. Bachof, Begriff, S. 41; auch Abendroth, in: Sultan-A., Der Glaube an die "immanente Gerechtigkeit" der bestehenden Ordnung sei durch das Sozialstaatsprinzip aufgehoben.

bb. Das Sozialstaatsprinzip als Rechtfertigungsgrund für bevorzugende Ungleichbehandlungen unterprivilegierter Personenkreise und Bevölkerungsschichten wird ergänzt durch eine wesensähnliche Angleichungsfunktion: Es soll "die Gleichheit bis zu dem vernünftigerweise (?) zu fordernden Maße verwirklichen" 225). Der Gleichheitssatz ist mit Hilfe des Sozialstaatsprinzips sowohl differenzierender wie egalisierender Handhabung offen, wobei sich auch die Egalisierung am "Maß der Sozialwidrigkeit" 226) orientiert, um so unter Zugrundelegung "gerechter Kriterien" zum "suum cuique" im Sinne des klassischen Gerechtigkeitsgedankens zu gelangen 227). Praktisch wirkt die sozialstaatliche Angleichungsforderung vorrangig als bloße Verstärkung des bereits aus den Gleichheitssätzen fließenden Rechtsgrundsatzes des Verbots willkürlicher Ungleichbehandlungen in der "sozialen Ebene", wie sich beispielhaft an der Forderung nach "weitgehender Angleichung" von Unbemittelten und Bemittelten im Bereich des Rechtsschutzes 228) darstellen läßt, ein Postulat, das als Ausfluß allgemeinen Gerechtigkeitsdenkens schon für einen material verstandenen Rechtsstaat selbstverständlich sein muß 229).

Notwendige Konsequenz der egalitären Wirkung des Sozialstaatsprinzips ist eine allgemeine Nivellierung unter Ausschaltung individueller Besonderheiten. Die gerade in sozialrelevanten Bereichen, wie der Sozialversicherung etwa, auftretenden "Massenerscheinungen" 230) gestatten "typisierende und generalisierende, nicht gegen den Gleichheitssatz verstoßende Regelungen des Einzelfalles" 231) 232). Die Gefahren des Zeit-

225) Vgl. BVerfG E 5, 85 (206).

226) E.R. Huber, DÖV 56, 202; ähnlich Ipsen, Neumann-Nipperdey-Scheuner, S. 175 f.

227) Vgl. Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 435; Hesse, Grundzüge, § 12 II 3.

228) Vgl. BVerfG E 9, 124 (131); 10, 264 (270); 22, 83 (86); auch schon E 1, 109 (111); aber auch E 2, 336 ff, in der das Sozialstaatsprinzip nicht erwähnt wird und E 36, 298 (307).

229) Ebenso Scheuner, Festschrift, S. 254; Fröhler, Grundlegung, S. 12; E.R. Huber, Rechtsstaat, S. 8 ff.

230) BVerfG E 23, 135 (144).

231) Vgl. E 23, 135 ff für den Bereich des Sozialversicherungsrechts; E 26, 16 (37) für die Kriegsopferversorgung ("Massenerscheinung des sozialen Lebens"); außerdem E 28, 104 (116, 118); ferner E 17, 1 (23 f); 36, 237 (245); 40, 121 (136).

232) Vgl. auch Badura, AöR 92, 382 (401): "Die Vielgestaltigkeit der zu regelnden Lebensverhältnisse und die Notwendigkeit, eine praktikable Regelung zu schaffen, setzt der möglichen Differenzierung durch den Gesetzgeber eine Grenze."

alters der Automatisierung und Perfektionierung, denen der "Massenmensch" als Individuum in Selbsthilfe oder Unterstützung durch private Verbände nicht mehr gewachsen ist, erlauben dem "modernen Staat der Daseinsvorsorge und sozialen Sicherung" 233) die undifferenziert-schematische Einbeziehung großer Personenkreise in Institutionen zur Absicherung gegen die "Wechselfälle des Lebens" 234), Sozial-235) und Arbeitslosenversicherung 236), Kriegsgesopfer-237) und Hinterbliebenenversorgung 238) manifestieren beispielhaft den von finanzstarken öffentlichen Trägern gewährleisteten Schutz weiter Bevölkerungsschichten innerhalb existenzgefährdeter Lebensverhältnisse, wobei das Bundesverfassungsgericht offenbar davon ausgeht, daß sich die Ausweitung der "Sozialgesetzgebung", etwa in Form finanzieller Absicherung des Alters 239), mit der Einbeziehung immer weiterer Kreise in staatliche Obhut als Konkretisierung der Sozialstaatlichkeit fortsetzen wird 240).

Folgen dieser den "Massenmenschen" als Kristallisationspunkt sozialstaatlicher Egalisierungstendenzen ausgewiesenen Betrachtung 241) sind einerseits Ungleichbehandlungen, die durch Typisierungen regel-

233) Vgl. BVerfG E 26, 100 (111).

234) Vgl. E 28, 324 (348).

235) Vgl. BVerfG E 17, 1 (16, 25); 28, 104 (116); 36, 237 (245).

236) Vgl. E 18, 366 (373); 21, 245 (251).

237) Vgl. E 26, 16 (37); 38, 187 (198).

238) Vgl. E 28, 324 (348); 32, 157 (165).

239) Vgl. E 32, 157 (165); auch schon E 10, 354 (368): Pflichtversicherungsgesetze stellen keinen "sozialpolitischen Perfektionismus" dar, sondern eine "folgerichtige Weiterentwicklung sozialer Schutzeinrichtungen auf Kreise, die im Wandel der Anschauungen 'sozial schutzbedürftig' geworden sind".

240) Vgl. BVerfG E 29, 221 (242): Der "Trend" der staatlichen Sozialpolitik geht in Richtung der Einbeziehung immer weiterer Bevölkerungsgruppen in die Sozialversicherung.

241) "Massengesellschaft" als Bezeichnung für die moderne Gesellschaft erhält vom BVerfG eine historisch-soziologische Wertung, indem auf die große Vermehrung der Bevölkerung und die industrielle Entwicklung abgestellt wird, die zu einer Zusammenballung großer Menschenmengen auf engstem Raum geführt hat; vgl. W. Siebel, Staatslexikon, S. 828; zum "Massenmenschen" sehr kritisch aus seiner "elitären" Weltanschauung ausführlich, J. Ortega y Gasset, Aufstand der Massen, S. 38 ff und passim.

mäßig zu Härten oder Unbilligkeiten im Einzelfall führen ²⁴²⁾, jedoch im Interesse der "vom Sozialstaatsprinzip zumindest in gleicher Weise gebotenen Praktikabilität und Übersichtlichkeit" ²⁴³⁾ wiederum hingenommen werden müssen; andererseits aber auch die Inkaufnahme von Vorteilen für einzelne, denen sie "nach dem strengen Zweck des Gesetzes" nicht gebühren ²⁴⁴⁾, welches nach Auffassung des Gerichts immer noch sozialverträglicher ist als der Ausschluß von Personen, denen diese Vorteile ursprünglich zukommen sollten. Die iustitia socialis als "Rücksichtnahme" des einzelnen auf die Gemeinschaft ²⁴⁵⁾ rechtfertigt indes auch den - sogar rückwirkenden - Entzug öffentlicher Mittel, die dem einzelnen auf Grund einer formalen Rechtsposition gewährt worden waren ²⁴⁶⁾.

- c. Die Deutung des Gleichheitssatzes als Konkretisierung des Gerechtigkeitsgedankens und des Sozialstaatsprinzips als Verkörperung der "sozialen Gerechtigkeit" ergänzt den im Rahmen der Freiheitsrechte ²⁴⁷⁾ hervorgetretenen gemeinschaftsbezogenen Korrektivcharakter des Sozialstaatsgrundsatzes in zwei Richtungen: Unter Berufung auf den "Wandel der Anschauungen vom Menschenbild des Grundgesetzes" ²⁴⁸⁾, der mit der Hinwendung zu einer egalitär-sozialstaatlichen Denkweise und damit einer wesentlichen Veränderung der Auffassungen über die Stellung des einzelnen zur "im Staat" verkörperten Gesamtheit einherging ²⁴⁹⁾, rechtfertigt das Bundesverfassungsgericht einerseits die nivellierenden Tendenzen des Sozialstaatsprinzips inner-

242) Vgl. BVerfG E 26, 16 (37); 26, 44 (61); 34, 118 (136); 36, 73 (84); 36, 237 (245).

243) E 26, 16 (37).

244) Vgl. BVerfG E 17, 1 (24).

245) Vgl. insbesondere Menger, Begriff, S. 27; E.R. Huber, DÖV 56, 201 f.

246) Vgl. E 7, 129 (152) - "Lex-Schörner"-Beschuß vom 16.10.1957: auch wenn der Gesetzgeber in Erfüllung seiner Wohlfahrtspflicht den Bürgern gegenüber ein soziales Gesetz erläßt - das G 131, vgl. dazu schon BVerfG E 3, 58 (134): mit diesem Gesetz als "sozialer Tat" habe sich die Bundesrepublik als sozialer Rechtsstaat "bewährt" - so können u. U. nachträgliche Einschränkungen aus Gründen der Gerechtigkeit geradezu geboten sein.

247) Vgl. oben, III 1 b, S. 74 f.

248) BVerfG E 5, 85 (379).

249) Vgl. E 8, 155 (167).

halb einer vordem stärker gegliederten und "geschichteten" Gesellschaft²⁵⁰⁾ und verstärkt dessen Wirkung als "Gemeinwohlklausel": begrenzte der sozialstaatliche Gemeinschaftsvorbehalt die Freiheitsrechte mittels "staatlicher" Eingriffe in die Individualsphäre des Grundrechtsträgers, so verdrängt das sozialstaatliche Egalisierungselement die Freiheitsrechte über den Gleichheitssatz²⁵¹⁾; nivellierende Staatseingriffe in den "gesellschaftlichen" Raum wären ohne individuelle Beschränkungen wirkungslos, eine legislativ verordnete "Rücksichtnahme" auf die Interessen der Allgemeinheit zumindest ohne Selbstbeschränkung nicht realisierbar²⁵²⁾. Andererseits erweitert das dem Sozialstaatsprinzip innewohnende Gleichheitselement aber auch die Position der schwächeren Bevölkerungskreise, vor allem im Wege der gesetzgeberischen Bevorzugung, indem sie diese an die bisher "Privilegierten" heranführt, ohne die "beati possidentes"²⁵³⁾ spürbar ihrer Privilegien zu berauben²⁵⁴⁾.

Nach Auffassung des Gerichts weisen die veränderten Strukturen der modernen Industriegesellschaft mit ihrer wachsenden Abhängigkeit des einzelnen vom Staat in Richtung auf ein sich zu mehr gesellschaftlicher Gleichheit wandelndes Gemeinwesen²⁵⁵⁾, das mit "dem Staat" als omnipotenter Instanz den wirkungsvollsten Egalisierungskatalysator erhält: dem grundsätzlich noch antithetischen Verhältnis von Staat und Individuum wird der inhaltliche Gegensatz von Zwang und Freiheit als Antinomie von "sozialer

250) Von "Klassen"gegensätzen spricht das Gericht nur in Anführungszeichen, vgl. E 5, 85 (229).

251) Vgl. auch Leibholz, in: Hueck-L., S. 35.

252) Das BVerfG bestätigt damit Ryffels Ansicht von der Austauschbarkeit und Gleichsetzung der Begriffe "Gesamtinteresse", "Gemeinwohl" und aller verwandten Formeln mit dem Begriff der "Gerechtigkeit"; eine Maßnahme, die im Gesamtinteresse liegt, ist auch gerecht; vgl. Ryffel, Wohl der Allgemeinheit, HS Speyer, Bd. 39, S. 17; Gerechtigkeit wäre demnach nur ein "Gemeinschaftserlebnis"; in diesem Sinne auch Achterberg, Antinomien, S. 168.

253) Das rechtsstaatliche Element behielte hier die Oberhand, vgl. Forsthoff, Begriff, S. 33.

254) Z. B. durch erhöhte finanzielle Förderung ärmerer Personenkreise, die die Besitzenden vordergründig nicht tangiert; daß dieser Vorgang im wesentlichen ein "Verteilungsprozeß" ist, wird sogleich zu erörtern sein, unten, 3 a.

255) Vgl. schon BVerfG E 8, 155 (167); auch Scheuner, Festschrift, S. 261.

Gerechtigkeit bzw. Gleichheit" und Freiheit kongruent hinzugefügt ²⁵⁶⁾, wobei auch hier der Sozialstaatsgedanke die Abwägung zwischen Individualrechten und Gemeinwohl einseitig zugunsten des letzteren entscheidet. Die gleichberechtigte Berücksichtigung des Einzelwohls schlug schon im sprachlichen Ansatz fehl: "Zwar mag (!) es grundsätzlich dem Sozialstaatsprinzip am ehesten entsprechen, bei der Gewährung staatlicher Leistungen den Besonderheiten des Einzelfalles und den individuellen Verhältnissen jedes Anspruchsberechtigten Rechnung zu tragen" ²⁵⁷⁾; dieser bemerkenswerte Ansatz zu einer das persönliche Wohl, die "individuelle" Gerechtigkeit ²⁵⁸⁾ schützenden, fördernden, ausgestaltenden Sozialität ging aber im folgenden wieder verloren, als es dem Gericht "vom Sozialstaatsprinzip zumindest in gleicher Weise (!)" ²⁵⁹⁾ geboten erschien, der

256) Siehe vor allem Raiser, JZ 58, 1 (6 f); Leibholz, in: Hueck-L., S. 30 ff, insbes. 35, sieht "Freiheit" und "Gleichheit" überhaupt als die entscheidenden Pole von Rechtsstaat und Sozialstaat: sozialer Rechtsstaat besage, daß "Freiheit durch Gleichheit begrenzt werden soll"; er solle die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die "durch die Freiheit Depossidierten und damit ungleich Gewordenen" wieder in den Besitz der Freiheit gelangen, (S. 35); Abendroth, in: Sultan-A., S. 100, hält die Kompromißformel vom demokratischen und sozialen Wohlfahrtsstaat, den er im sozialen Rechtsstaat konzipiert sieht, für eine Möglichkeit, das Moment der Freiheit und das Moment der Gleichheit "durch Identifizierung von Individual- und Gesamtinteresse in gemeinschaftlicher sozialer Planung" zu verbinden.

257) Vgl. BVerfG E 26, 16 (37).

258) Es ist Achterberg, Antinomien, S. 168, zuzugeben, daß "Gerechtigkeit" immer einen Bezug zum "Sozialen" hat; sie erfordert stets den Vergleich des Verhaltens mehrerer Rechtsträger. Es erscheine daher auch müßig, eine Antinomie von Rechtsstaat und Sozialstaat auf den Unterschied von "individueller" und "sozialer" Gerechtigkeit zu gründen; Rechtsstaat, der nach Realisierung der materiellen Gerechtigkeit, nach "Gerecht-Sein", strebt, und Sozialstaat mit seiner Aufgabe des "Sozial-Seins" wollen letztlich beide die Gerechtigkeit verwirklichen, denn Sozial-Sein ist Gerecht-Sein im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit (aaO, S. 167 f); vgl. auch Bachof, Begriff, S. 44; Dürig, AöR 79, 254 (255); "Gerechtigkeit" sei somit ein dem Rechtsstaat und dem Sozialstaat "vorgeordneter" Wert. Angesichts des wachsenden Bedarfs generalisieren - der - und damit "ungerecht einbeziehender oder ausschließender" - Regelungen erscheint diese "Individual- und Gemeinschaftsgerechtigkeitskongruenz" als Idealbild.

259) Vgl. BVerfG, aaO.

Allgemeinheit zugute kommende typisierende Regelungen zu gestatten. "Gerechtigkeit", gewonnen durch fortschreitende Egalisierung, führt, wie Leibholz zutreffend bemerkt, zu "progressiver Entliberalisierung" ²⁶⁰); "Gerechtigkeit", ergänzt um das "Soziale", bedeutet hiernach nicht "mehr Gerechtigkeit", sondern "mehr Egalitarismus" um den Preis der individuellen Gerechtigkeit. Als Element des Rechtsstaatlichen versagt diese gleichmachende Gerechtigkeit völlig, als Element des Sozialstaatlichen bewirkt es gerade nicht die differenzierende Rücksicht auf das spezifisch menschliche, personale Wohl, sondern wird durch "Serienregelung und Gleichschaltung" ²⁶¹) ersetzt. Der "sozialstaatliche Mensch" der modernen Industriegesellschaft ist als "Massenmensch" durch Typisierung, Generalisierung, Standardisierung, Nivellierung gekennzeichnet ²⁶²), dessen sozialstaatlicher Gerechtigkeitsgewinn nur als Reflex des Gemeinwohls erscheint.

3. Das Sozialstaatsprinzip als Teilhabeprinzip

Wirkte sich einerseits die Überwindung des - vom "Staat" gesehen - gesellschaftsfernen bzw. - von der "Gesellschaft" gesehen - staatsabgewandten liberalen Rechtsstaats ²⁶³) in den bisher untersuchten Entscheidungen in Freiheitsrechte begrenzender Gemeinschaftsbezogenheit einseitig zu Lasten des Individuums aus ²⁶⁴), verlor der einzelne zudem im Nivellierungsprozeß egalitärer sozialer Gerechtigkeit Individualität zugunsten einer gemeinwohlorientierten Typisierung ²⁶⁵), so **bliebe** andererseits die Frage nach der - im Rahmen der Gerechtigkeit schon angesprochenen ²⁶⁶) - Ambivalenz des Sozialstaatsprinzips unzureichend beantwortet, wenn nicht dessen "Teilhabe"- oder Anspruchsrechte **begründende**, **vermittelnde** oder zumindest **andeutende** Funktion auch in der Rechtsprechung untersucht würde. Die ganz einmütige Auffassung in der Literatur, die grundsätzlich erkannt hat, daß die grundrechtliche Freiheitssicherung allein eben nicht mehr Aufgabe und Ziel einer werterfüllten Staatlichkeit sein kann, deren oberster Wert "der Mensch" ist - Art.1 Abs.1 GG - und die

260) In: Hueck-L., S. 30.

261) H. Huber, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Festgabe für Giacometti, S. 79.

262) H. Huber, aaO, S. 80.

263) Vgl. BVerfG E 5, 85 (353, 379); 8, 155 (167).

264) Dazu oben, III 1 - Gemeinwohlprinzip -.

265) Dazu oben, III 2 - Gerechtigkeitsprinzip -.

266) Vgl. oben, S. 84.

die Sozialstaatlichkeit wenigstens "proklamiert" hat 267), füllt das Soziale zwar mit unterschiedlicher Intensität aus 268), betont aber ausnahmslos seinen "leistungsbezogenen" Charakter. Gültigkeit hat dabei nach wie vor Forsthoffs Definition der Teilhabefunktion des sozialen Staates 269): Teilhabe als Recht und Anspruch meine einen "leistenden, zuteilenden, verteilenden, teilenden Staat, der den einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen Situation überläßt, sondern ihm durch Gewährungen zu Hilfe kommt". Diese generalisierte Qualität des Sozialstaats hatte das Bundesverfassungsgericht schon grundlegend im ersten Band 270) herausgestellt, als es den Gesetzgeber zu sozialer Aktivität verpflichtete, die dem einzelnen wieder ein menschenwürdiges, d.h. zunächst: ohne äußere Not 271), geführtes Dasein ermöglichen sollte 272). Freiheit, selbst wenn und auch gerade weil sie "sozialgebunden" ist 273), wäre ohne die materielle Absicherung der existentiellen Freiheitsvorbedingungen durch den "Leistungsstaat" 274) dem grundgesetzlichen Menschenbild, das ein sich "entfaltendes" gemeinschaftsbezogenes Individuum postuliert 275), inadäquat. Erst die tendenzielle Ausdehnung der Funktion des Sozialstaatsprinzips auf diese

267) Die "Proklamation" oder das "Bekenntnis" zum Sozialstaat bestreiten auch die Verfechter einer "Option für den Rechtsstaat" nicht; vgl. Forsthoff, Grewe, Klein, Weber, oben, S. 61, Anm. 87.

268) Siehe oben, S. 61.

269) In: Begriff, S. 19.

270) E 1, 97 ff: der Gesetzgeber ist insbesondere dazu verpflichtet, sich um die Herstellung "erträglicher Lebensbedingungen" für alle die zu bemühen, die durch die Folgen des Hitlerregimes in Not geraten sind (S. 105).

271) Vgl. schon BVerfG E 1, 97 (105); außerdem Dürig, JZ 53, 193 (198); Köttgen, Festschrift, S. 41; Leibholz, S. 36, die insbesondere unter Hinweis auf Art. 1 GG "mehr als die bloße Atemluft" oder ein "nacktes Existenzminimum" von einem "menschenwürdigen" Dasein verlangen.

272) Vgl. hierzu vor allem BVerfG E 32, 129 (139 ff) - diss. vote; diesen Gedanken hat das BAG schon früh aufgegriffen; in seinem Urteil vom 21. 10. 1954 - BAG E 1, 128 ff - führt es aus, daß es der soziale Staat "gebiete, einem jeden ein der menschlichen Persönlichkeit entsprechendes Dasein zu ermöglichen" (S. 133 f).

273) Vgl. dazu oben, III 1 a, S. 73 ff.

274) Ausführlich Häberle, VVDStRL 30, 43 ff; 'Leistungsstaat' ist der vom GG konstituierte Staat, der durch Organisation und Verfahren unmittelbar oder mittelbar für Bürger und Gruppen Leistungen erbringt, die im weitesten Sinne primär positiven Grundrechtsbezug intendieren" (S. 55).

275) Vgl. BVerfG E 4, 7 (15 f); 8, 274 (329); 33, 303 (334).

Entfaltungsmöglichkeiten der Person vermag den primär begrenzenden sozial-staatlichen Gemeinwohl- und Gerechtigkeitscharakter für den einzelnen zu aktivieren und fruchtbar zu machen. Zudem werden, wie Martens ²⁷⁶⁾ zutreffend feststellt, Freiheitsbeschränkungen dort weniger problematisch empfunden, wo ihnen ein Äquivalent in Gestalt sozialer Leistungen gegenübersteht.

Ohne auf die terminologischen Unklarheiten des "Teilhabe"-begriffs im einzelnen einzugehen ²⁷⁷⁾, erscheint es sinnvoll, ihn, wie Forsthoff es schon andeutet, in einem umfassenderen Sinne zu verwenden und in "Teilhabegewährung" und "Teilhabebeanspruchung" als objektive und subjektive Seite eines einheitlichen Gegenstandes aufzugliedern. Der Teilhabe gewährende Staat im weiteren Sinne ist der "Leistungsstaat", der dem einzelnen die Bedingungen seiner Existenz "von außen" ²⁷⁸⁾ schafft ²⁷⁹⁾, der verteilt im Sinne der klassischen "iustitia distributiva" des Verhältnisses Staat - Bürger ²⁸⁰⁾. Teilhabe im engeren Sinne verläuft in umgekehrter Richtung. Sie ist der Anspruch des einzelnen gegen das Gemeinwesen auf Bereitstellung von Teilhabeeinrichtungen oder Gewährung von Teilhaberechten, die das Individuum am Staat beteiligen, wobei wesentliches Problem deren verfassungsmäßige Verbürgung ist.

- a. Ausgangspunkt des Verteilungscharakters des Sozialstaatsprinzips ist die obige Darstellung seiner Individualrechte beschränkenden und seiner egali-

²⁷⁶⁾ Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30, 7 (19).

²⁷⁷⁾ Vgl. insbesondere Häberle, DÖV 72, 729 (731): Teilhaberechte sind Rechte, deren Realisierung insbesondere durch öffentliche Einrichtungen realisiert wird; ferner v. Mutius, VerwArch 73, 183 (187), der im Anschluß an Martens, VVDStRL 30, 7 (21), die Unterscheidung zwischen originären und derivativen Teilhabeansprüchen hervorhebt; letztere sind die Reaktion auf vorgängiges staatliches Handeln, originäre Teilhabeansprüche sind davon unabhängig; v. Mutius, S. 188, weist auf die terminologischen Unsicherheiten hin.

Kritisch zum Versuch der "Umfunktionierung" der Grundrechte in Teilhaberechte vor allem Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 196.

²⁷⁸⁾ Der Glaube an die Selbstregulationsfähigkeit der autonomen "Gesellschaft" ist weitgehend aufgegeben, vgl. schon oben, II 1.

²⁷⁹⁾ Zur Definition des 'Leistungsstaats' vgl. Anm. 274).

²⁸⁰⁾ Vgl. Fechner, RdA 55, 161 (162); E.R. Huber, Rechtsstaat, S. 19; ausführlich C. Schmitt, Nehmen, Teilen, Weiden, S. 491 ff; man könnte aus der Staat-Bürger-Richtung dieser Verteilungskomponente auch von einem Prinzip der "Teilhabe" sprechen.

tären Ausgestaltung. Der Staat der sozialen Gerechtigkeit, der zugunsten der Allgemeinheit in persönliche Freiheitsrechte eingreifen und Unterschiede in der sozialen Struktur seiner Bevölkerung nivellieren darf und soll²⁸¹⁾, hebt die Spannungslage zwischen den Bevölkerungsschichten auf, indem er zur Erreichung des Zieles einer "annähernd gleichmäßigen Förderung des Wohles aller und einer gleichmäßigen Lastenverteilung"²⁸²⁾ regulierend in den gesellschaftlichen Selbstgestaltungsprozeß hineinwirkt. Angestrebt wird die Lösung des "gesellschaftsimmanenten" Interessenwiderstreits, die in der "idealen" sozialen und rechtsstaatlichen Demokratie auf Anpassung und Überwindung der Gegensätze, den "sozialen Kompromiß", angelegt ist²⁸³⁾. Das Bundesverfassungsgericht erkennt dabei zutreffend, wenn auch in den Begründungen mit größter Zurückhaltung, daß nur im Wege eines Verteilungsprozesses eine kompromißfähige soziale Befriedung erzielt werden kann. Die in der Verfassungsrechtsliteratur aufgeworfene These vom Sozialstaat als "Verteilerstaat"²⁸⁴⁾ findet allerdings in den einschlägigen Urteilen nur geringe Resonanz. Im Schrifttum wird das Sozialstaatspostulat ganz allgemein zur Forderung nach der "richtigen" Verteilung erhoben, zum "Inbegriff der Gerechtigkeit" überhaupt²⁸⁵⁾, wobei freilich umstritten bleibt, in welchen Bahnen und bis an welche Grenzen der Verteilungsprozeß verlaufen darf. Bezogen auf materielle "Güterverteilung"²⁸⁶⁾ oder konkreter - auf "Vermögensumverteilung"²⁸⁷⁾ empfängt der Sozialstaat die Aufgabe einer Verschiebung von Vermögenswerten, die in erster Linie den existentiellen ökonomischen Status der Bürger berührt und von der h. A. "systemkonformen"²⁸⁸⁾, wenn auch hochpolitischen

281) Vgl. die oben unter III 2 aufgeführten Entscheidungen.

282) BVerfG E 5, 85 (198), KPD-Urteil.

283) aaO.

284) Vgl. beispielhaft Forsthoff, Probleme, S. 8, 15; Bogs, Verhandlungen des 43. DJT, S. 36; Maunz, SozVersR, Bd. 1/2, S. 17; ders., LB, § 11 V 1; auch Forsthoff, Festgabe für C. Schmitt, S. 184 (192 ff).

285) Vgl. C. Schmitt, aaO, S. 491; ferner Bogs, aaO; Fröhler, Grundlegung, S. 36; auch Dürig, AöR 79, 254 ff.

286) Maunz, SozVersR, Bd. 1/2, S. 17.

287) Scheuner, Festschrift, S. 257; auch v. Muthesius, in: Festschrift für H. Muthesius, S. 302: "fast" alle sozialpolitischen Entscheidungen münden in "Einkommensumverteilung" ein.

288) Für Forsthoff, Begriff, S. 25 f, 35, ist dies aber bereits die "polemische" Bedeutung des Sozialen, da diese Art der "gerechteren Verteilung" (S. 25) gegen das bestehende System der Güterverteilung bezogen ist und damit eine gegen den "gesellschaftlichen und politischen Status quo" gerichtete Tendenz aufweist (und damit mit dem Rechtsstaat nicht mehr "sinnvoll" verbunden werden kann) vgl. aaO, S. 35.

Charakter erhält, da sie auch die Möglichkeit einer "Neuverteilung" intendiert 289).

Die Realisierung des "sozialen Kompromisses" besteht in der Korrektur "ungleicher" und damit als "ungerecht" empfundener Vermögenswerte, die unter dem Postulat der "sozialen Gerechtigkeit" eine gleichmäßige Entfaltung von Existenzbedingungen für alle ermöglichen soll und des "staatlichen" Eingriffs bedarf, wenn nicht Freiwilligkeit die staatliche Reglementierung erübrigt 290). Diese Alternative scheint das Gericht aber zunehmend in Frage zu stellen. Zwar führte es im Urteil über verschiedene Bestimmungen des JWG und BSHG 291) aus, daß das Sozialstaatsprinzip den Staat verpflichte, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, ihm zur Verwirklichung dieses Zieles durchaus nicht nur behördliche Maßnahmen zur Verfügung stehen, sondern er auch die Mithilfe privater Wohlfahrtsorganisationen vorsehen könne 292); auch bekennt es sich in einer späteren Entscheidung 293) grundsätzlich zum Vorrang "selbstverantwortlicher Eigenvorsorge" 294). In der gleichen Entscheidung beugt es sich aber bereits dem "Trend" der allgemeinen Sozialpolitik, der in Richtung auf eine

289) Vgl. insbes. schon Ipsen, VVDStRL 10, 74 (75); C. Schmitt, aaO, S. 496; zu Einzelheiten im 3. Teil, B I.

290) Die gegenseitige Abhängigkeit von "gleichmäßiger Teilhabe an der politischen Macht in der Demokratie und gleichmäßiger Teilhabe an wirtschaftlichen Gütern" (Maunz, aaO, S. 20) ist evident, was auch zu der Auffassung führt, daß die Sozialpflicht sich eben nicht in der materiellen Güterverteilung erschöpfe, sondern das Problem der Abhängigkeit von der staatlichen Macht auch als Frage der "demokratischen Teilhabe" und nicht nur der individuellen Freiheit stelle; vgl. Abendroth, in: Sultan-A., S. 93; ähnlich Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S. 10; dazu unten, 3. Teil, B I 1.

291) BVerfG E 22, 180 ff.

292) aaO, S. 204: "Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt nur das 'Was', das Ziel, die gerechte Sozialordnung; er läßt aber für das 'Wie', die Erreichung dieses Zieles, alle Wege offen", womit der Vorrang der freien Wohlfahrtsverbände für verfassungsgemäß erklärt wurde.

293) Vgl. E 29, 221 ff - Aufhebung der Arbeitsverdienstgrenze für bisher pflichtversicherungsfreie Angestellte -.

294) aaO, S. 236; zur Frage der Subsidiarität sogleich unten, b.

zwangsweise Eingliederung in die gesetzlichen Daseinssicherungen laufe 295). Angesichts der wachsenden Abhängigkeiten des Individuums im modernen technischen Massenzeitalter und dessen Bedürfnis nach sozialer Sicherung ist letztlich nur durch "den Staat" eine ausreichende Regulierung möglich. Steigende Bedürfnisse stellen indes die Frage nach den Möglichkeiten ihrer Befriedigung; die "Bereitstellung" von mehr sozialer Sicherheit, mehr sozialen Chancen etwa im Beruf, mehr sozialen Einrichtungen kann nur das Ergebnis eines Verteilungsprozesses sein, an dessen Anfang die Inbesitznahme stehen muß: der Zwang, die Individualrechtsverkürzung, die benachteiligende Nivellierung der einen - der "Starken" - kommt im großen Verteilungsvorgang des Staates der sozialen Gerechtigkeit den anderen - den "Schwachen" - zugute. Die Einbeziehung in die daseinssichernden Institutionen 296), die Gewährung fürsorgereischer 297) und daseinsoptimierender Leistungen 298), die Bevorzugung der Armen, Unterprivilegierten, sogar der Kapitalschwächeren 299) durch staatliche Subventionen bedarf notwendigerweise der staatlichen Intervention in den ökonomischen Bestand der Besitzenden 300). Abbau von Vorrechten bisher Privilegierter und legislative Unterstützung schwächerer Schichten dienen dem egalisierenden Verteilungs-

295) Die Einbeziehung der 'letzten' Angestellten setzt zwar einen "Schlußstein" in eine geradlinig verlaufende "organische" Entwicklung in der Sozialversicherung (aaO, S. 242); in E 32, 157 (165) heißt es bei der "Abgeordnetenrente" allerdings, daß damit dem Sozialstaatsprinzip Rechnung getragen werde, dessen Konkretisierung zu einer finanziellen Alterssicherung für immer weitere Personenkreise führe.

296) Z.B. Arbeitslosen-, Hinterbliebenenversicherung; oben, S. 84.

297) Dies sind die Fälle der "Sozial"hilfe, vgl. S. 82.

298) Kindergeld - E 29, 72 (82); Nichteheleichenkinderrecht - vgl. E 26, 44 (61); 37, 154 (164).

299) Vgl. BVerfG E 13, 331 (355): danach ist die Benachteiligung der - allgemein kapitalschwächeren - personenbezogenen Kapitalgesellschaften im Steuerrecht mit "der im GG intendierten sozialen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik schwerlich vereinbar". Ähnlich E 26, 1 ff, insbes. 7 ff, wo allerdings ein Verstoß gegen Art. 2 I GG "iVm dem Sozialstaatsprinzip" abgelehnt wurde, da eine Benachteiligung kapitalschwächerer Unternehmer durch das Abzugsverbot für Dauerschuldzinsen nach § 8 GewerbesteG nicht ersichtlich war.

300) Daher ist auch eine Besteuerung nach dem Grade der persönlichen Leistungsfähigkeit gerade sozialstaatskonform, vgl. BVerfG E 26, 1 (7); zuletzt E 32, 333 (339): dabei ist die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte sogar geboten.

mechanismus als Mittel zur Schaffung einer "gerechten Sozialordnung", können aber letztlich nur über den Weg des Nehmens auf der einen und des Gebens auf der anderen Seite effektiv werden. Dieser Verteilungsvorgang erfolgt im demokratischen Rechtsstaat gewaltlos über die Besteuerung der Besitzenden: "Der moderne Rechtsstaat ist Sozialstaat wesentlich in seiner Funktion als Steuerstaat" ³⁰¹⁾. Wenn der Staat der sozialen Gerechtigkeit menschenwürdige Existenzbereiche in Form von sinnvoll zu nutzenden "sozialen Freiheitsräumen" schaffen will, kann dies nur durch korrigierende Vermögenspolitik im weitesten Sinne geschehen, die den "Freiheitsvorsprung" der Besitzenden verringert und im wesentlichen Steuerpolitik zu sein hat ³⁰²⁾. Dem sozialstaatlichen "Gebot sozialer Steuerpolitik" entnimmt das Bundesverfassungsgericht als das Wesen der "sozialen Gerechtigkeit" konkretisierende Konsequenz die bevorzugte Berücksichtigung "schwächerer Schichten der Bevölkerung" ³⁰³⁾. Die Konstruktion des "Steuerstaates", seinen aktuellen Bestand an Korrekturgesetzen und seinen potentiellen Ausbau überläßt das Gericht auch und gerade im Bereich dieser gesellschaftspolitisch relevanten Gestaltung in wohlverstandener Selbstbeschränkung der Steuerpolitik des Gesetzgebers ³⁰⁴⁾.

- b. Wandte sich die Verteilungskomponente der sozialstaatlichen Teilhabeinterpretation als Ausprägung des Gerechtigkeitsgedankens der iustitia distributiva in vertikaler Staat - Bürger - Richtung an "den Staat" als Organisation der Gemeinschaft und dabei an die Legislative als primär zuständigen "Verteiler", so wird vom Teilhabeaspekt im engeren Sinne umgekehrt zunächst die Rechtsstellung des Bürgers berührt, dem mit Hilfe des Sozialstaatsgrundsatzes Teilhaberechte gegenüber dem Gemeinwesen eingeräumt werden, die ihm verschiedene Formen der Beteiligung am staatlichen Prozeß si-

301) Forsthoff, Begriff, S. 31.

302) Vgl. auch Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 86; Forsthoff, aaO, S. 32; ders., Probleme, S. 15; Köttgen, Festschrift, S. 31: "Der Steuerstaat alimentiert den Sozialstaat", womit die beiden Kernbereiche und Grundaufgaben des Sozialstaatsprinzips, die auch für das BVerfG gelten, sehr plastisch dargestellt sind.

303) Vgl. BVerfG E 13, 331 (346, 347); außerdem E 29, 402 (412); ferner E 16, 147 (185); 32, 333 (339).

304) Vgl. etwa E 13, 331 (346); 26, 1 (7 ff); zum Ganzen Schäfer, DVBl 72, 405 ff.

chem ³⁰⁵⁾; "Beteiligung" stellt rechtstechnisch das Spiegelbild der vom Staat ausstrahlenden Verteilungskomponente in Form der Anspruchsbegründung aus Bürgersicht dar. Beteiligungsrechte sind auf Teilhabe an staatlichen "Leistungen" gerichtet, die in erster Linie materielle Begünstigungen der Anspruchsberechtigten beinhalten und im "Normalfall" ³⁰⁶⁾ auf die Existenzsicherung in Gestalt finanzieller Gewährung abzielen ³⁰⁷⁾. Die Unterstützung durch den Staat für materiell benachteiligte Personenkreise, Notleidende, Arme ³⁰⁸⁾, die staatliche "Subvention" im umfassenden Sinne ³⁰⁹⁾, ist Ausprägung dieser Teilhabeform, die nach Auffassung des Gerichts aber auch über finanzielle Sicherungen hinausreichende Beteiligungsinhalte ideeller Art einbezieht: Im Sozialstaatsgedanken wurzeln auch "Regelungen des Personalvertretungsgesetzes, die den Bediensteten Beteiligungsrechte einräumen" ³¹⁰⁾; hinzu tritt ein gemischt materiell-ideeller Anspruch des einzelnen auf Wiedereingliederung in die Gesellschaft: "Von der Gesellschaft aus betrachtet" verlange das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld in ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung behindert sind ³¹¹⁾.

- c. Entscheidende Frage des "Teilhabe"aspekts ist indes, ob diese Beteiligungsrechte allein vom Sozialstaatsprinzip oder von diesem zumindest in Verbin-

-
- 305) Zur sozialstaatlichen 'Partizipation' zuletzt ausführlich die Salzburger Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, abgedr. in VVDStRL 31, vor allem Schmitt Glaeser, aaO, S.179 ff (252 ff).
- 306) Vgl. BVerfG E 33, 303 (333).
- 307) Der allgemeinen Pflicht des sozialen Staates zur Gestaltung einer 'gerechten' Sozialordnung - vgl. E 22, 180 LS 2 - korrespondiert der Anspruch des einzelnen auf tatsächliche Gewährung der zur 'Verteilung' anstehenden "Leistungen".
- 308) Vgl. E 1, 97 (105); 5, 85 (205 f, 379); zuletzt E 41, 126 (153).
- 309) Dazu Zacher, VVDStRL 25, 308 ff.
- 310) BVerfG E 28, 314 (323); wenn auch diese Rechte ein "wichtiges Mittel zur Wahrung der Menschenwürde und der Persönlichkeitsentfaltung in der Dienststelle" sein sollen, so folgt nach Auffassung des Senats daraus nicht die Befugnis des Personalrats, Grundrechte der Bediensteten 'gleichsam gesammelt' wahrzunehmen (aaO).
- 311) Vgl. BVerfG E 35, 202 (236) - "Lebach-Urteil"; E 36, 174 (188) - Tilgung von Vorstrafen nach dem BZRG; zuletzt E 40, 121 (133 f) - Waisenrente über das 25. Lebensjahr hinaus.

derung mit den "grundrechtlichen Wertentscheidungen" ³¹²⁾ begründet oder verbürgt werden. Anders gefragt: Beinhaltet das Sozialstaatsprinzip die Ausweitung der Grundrechte von subjektiven Abwehrrechten auf subjektive Teilhaberechte, wie es von einer zunehmenden Literaturmeinung immer stärker gefordert wird ³¹³⁾? Anhand von drei Bereichen, die sich von der kleinsten Zelle, dem Individuum (aa), über institutionelle Einzelverbürgungen (bb) bis zur Verankerung grundlegender, gesamtordnungsbezogener Komplexe und Systeme (cc) erstrecken, läßt sich die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts als eine sich fortentwickelnde, im Kern dabei konstante Rechtsprechung nachzeichnen.

aa. Richtungweisend ist zunächst die obige Darstellung ³¹⁴⁾ des Sozialstaatsgrundsatzes als eines "abstrakt bindenden", "imperativen" Prinzips, das allein und unmittelbar keine anspruchsbegründende Wirkung entfaltet. Nur wenn der Gesetzgeber seine "Pflicht zu sozialer Aktivität" willkürlich verletze, könne dem einzelnen "möglicherweise" hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen ³¹⁵⁾.

aaa. Aus dieser Einschränkung haben Ipsen ³¹⁶⁾ und Fechner ³¹⁷⁾ den Schluß gezogen, das Gericht leite einen Fürsorgeanspruch "offensichtlich unmittelbar" aus dem Sozialstaatsprinzip ab ³¹⁸⁾. Diese Ansicht vom anspruchsbegründenden Charakter des Sozialstaatsgrundsatzes wird von einem Teil der Literatur vertreten, wobei er allerdings nicht immer eindeutig als alleinige Anspruchsgrundlage verwendet wird, da vor allem mit der Formel vom "sozialen Staat" hintergründig die Gesamtstruktur des sozialen Rechtsstaats als "Rechts"grundlage erscheint ³¹⁹⁾: Mit

312) BVerfG E 33, 303 (331); vgl. auch E 35, 348 (356): Das Gebot des sozialen Rechtsstaats dient "zuvörderst" der Erhaltung und Sicherheit der menschlichen Würde als oberstem Grundsatz der Verfassung.

313) Vgl. vor allem Häberle, VVDStRL 30, 43 ff und oben, S. 63 f.

314) 1. Teil, III 1 a, S. 33 f.

315) BVerfG E 1, 97 (105).

316) DÖV 52, 217.

317) RdA 55, 161 (166).

318) Widersprüchlich Schmidt, S. 75 einerseits, insbes. Anm. 3, und S. 83 andererseits.

319) So ausdrücklich Friesenhahn, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 2, S. 264; vgl. aber auch Dürig, JZ 53, 193 (198).

Dürig These, daß die objektive verfassungsrechtliche Wertentscheidung des Grundgesetzes für den Sozialstaat "sich selbst in ihrem materiellen Mindestgehalt aufheben" würde, wenn der Pflicht des Staates zur Schaffung des Existenzminimums nicht "ipso iure ein öffentlicher status positivus des einzelnen auf das Existenzminimum korrespondieren" würde ³²⁰⁾, war teilweise der Durchbruch zu einem Sozialstaatsverständnis gelungen, das diesem Verfassungspostulat mehr als eine generelle Sozialaktivität des Gesetzgebers ³²¹⁾ oder dessen weitgehend amorphe Verpflichtung zum "Fortschritt" oder zur Verbesserung der Lebensbedingungen ³²²⁾ entnimmt und ihm Anspruchscharakter zuweist. Scheuner ³²³⁾ leitet noch diffuse "unmittelbare rechtliche Folgerungen" im Bereich des Sozial- und Fürsorgerechts ab; Bogs ³²⁴⁾ läßt es schon konkreter als unmittelbare Anspruchsgrundlage in "Ausnahmefällen" wie "Schicksalsschlägen", wie auch für ein "gewisses Mindestmaß" wirtschaftlicher Sicherungen gelten.

Entgegen Ipsens und Fechners Ansicht folgt das Bundesverfassungsgericht dieser individualisierten Funktion des Sozialstaatsprinzips nicht. Unmißverständlich weist es im "Besatzungsschäden"-Beschluß vom 3.12.1969 ³²⁵⁾ trotz der Feststellung, daß die Wertordnung des Grundgesetzes "besonders im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip" die gemeinschaftliche Lastentragung für "schicksalsbedingte" Schäden verlange, die Möglichkeit eines unmittelbar auf diesen Grundsatz gestützten Anspruchs zurück: die prinzipielle Ausgleichspflicht der staatlichen Gemeinschaft bedeute nicht die "automatische Abwälzung" konkreter Lasten auf den Staat, sondern verweise auf eine "innerstaatliche" Ausgleichung nach Maßgabe eines erst zu erlassenden Gesetzes; "erst eine solche Regelung kann konkrete Ausgleichsansprüche der einzelnen Geschä-

320) Dürig, JZ 53, 193 (197 f); ders., AöR 79, 254 (257); ähnlich Ridder, Gewerkschaften, S.11.

321) Vgl. aber BVerfG E 1, 97 (105) und E 38, 281 (301).

322) Vgl. E 5, 85 (198).

323) Festschrift zum 100jährigen Bestehen des DJT, S.261.

324) In: Verhandlungen des 43. DJT, Bd.II/G, S.17, 23.

325) E 27, 253 ff.

digten begründen" 326). Auch die Entscheidung im ersten Band 327) wollte der weitherzigen Interpretation nicht den Weg ebnen: Selbst wenn man die Möglichkeit ins Auge faßt, über den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zur Sedimentierung subjektiver sozialstaatlicher Rechte zu gelangen 328), so ruht doch der Schwerpunkt auf dem grundrechtlichen Differenzierungs- bzw. Gleichbehandlungsgebot. Das Argument, das Sozialstaatsprinzip erhalte in Verbindung mit Art. 3 GG Grundrechtsähnlichkeit 329), kann angesichts der Entscheidungsgesamtheit nicht überzeugen, bei der sich die Senate gegen ein Ausufern der Anspruchsbegründung über ein "grundrechtsinduziertes" Sozialstaatsprinzip geradezu sträuben und in ihm eher umgekehrt nur eine Indizwirkung für die Frage des sachlichen Differenzierungsgrundes bei möglichen Gewährleistungen erblicken. Eine generelle Wirkung des Gleichheitssatzes als Grundlage für Leistungsansprüche ist, wie Zacher 330) mit Recht feststellt, nicht ersichtlich. Das Gebot der Gleichbehandlung und damit der Gleichbegünstigung führt ausnahmsweise dazu, im gerichtlichen Prozeß die Rechtsstellung der "Unbemittelten" und "Bemittelten" anzugleichen 331). Das Sozialstaatsprinzip gibt dem Gesetzgeber auf, dafür Sorge zu tragen, daß auch die arme Partei in die Lage versetzt wird, ihre Belange "in einer dem Gleichheitsgebot genügenden" Weise im Rechtsstreit geltend zu machen 332). Dem Gericht ist dabei, wie schon im allgemeinen dargelegt wurde 333), die Schranke

326) aaO, LS 2a; vgl. auch ebenda, S. 283, ferner E 38, 154 (170) und bes. deutlich E 39, 302 (315): "Das Gebot des sozialen Rechtsstaats enthält für den Einzelnen keinen Anspruch auf soziale Leistungen ... durch ein so und nicht anders aufgebautes Sozialversicherungssystem."

327) E 1, 97 ff.

328) Kritisch dazu Martens, VVDStRL 30, 7 (24).

329) Vgl. Gebhard Müller, Jb 2, 17 (24); Schmidt, S. 94.

330) AöR 92, 341 (360, 361).

331) Vgl. BVerfG E 9, 124 (131); 10, 264 (270); zuletzt E 35, 348 (355).

332) Vgl. BVerfG E 35, 348 (355); auch Ipsen, der dem Sozialstaatsprinzip einen subjektiven Fürsorgeanspruch entnimmt, schränkt seine Auffassung insofern ein, als er die verfassungskräftige sozialstaatliche Rechtsverbürgung auf öffentliche Fürsorge dahin begrenzt, daß die Folgerung eines willkürlichen gesetzgeberischen Unterlassens "ernst genommen" werde, vgl. DÖV 52, 217 (218).

333) Vgl. 1. Teil, III 1, S. 33.

verfassungsgerichtlicher Gestaltungsmöglichkeiten bewußt. Konkrete Rechte und Pflichten lassen sich aus dem "allgemeinen Auftrag" (Hesse) des "sozialen Rechtsstaats" nicht ableiten, der mit fehlender Vollzugsreife und mangelnder Individualisierung und Differenzierung über die legislative "Imperativfunktion" nicht hinauskommt ³³⁴). Das Gericht okkupiert keineswegs gesetzgeberische Bereiche und beschränkt sich auch bei Art. 3 GG darauf, eine inkriminierte Norm auf ihre Vereinbarkeit mit den Gleichheitssätzen zu überprüfen und im wesentlichen die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, der "sozialstaatlich" differenzierte, gutzuheißen ³³⁵). Würde es allein aus dem Sozialstaatsprinzip ausreichend konkretisierte Ansprüche ableiten, müßte es seinen selbst aufgestellten und immer wiederholten Grundsatz desavouieren, dieses in "höchstem Maße konkretisierungsbedürftige Prinzip" ³³⁶) des sozialen Staates dem Gesetzgeber als entscheidendem Postulatsempfänger zur Inhaltsfüllung zu überlassen. Ob das Gericht konsequenterweise nicht einmal einen Anspruch auf ein lebensnotwendiges Existenzminimum allein aus dem Sozialstaatsgrundsatz begründet hätte ³³⁷), ist angesichts der Geltung des BSHG, das dem ein-

334) Vgl. für die höchstrichterliche Rechtsprechung die Nachweise bei Schmidt, S. 76 ff; eine unmittelbare Anspruchsbegründung aus dem Sozialstaatsprinzip lehnen vor allem v. Mangoldt-Klein, Art. 20, Anm. VII 2c mwN; Leibholz, S. 37; Bogs, 43. DJT, S. 15 mit Einschränkungen, siehe im Text; Forsthoff, Begriff, S. 20, 27; Menger, Begriff, S. 20 f, ab. Vgl. neuerdings auch Wiegand, DVBl 74, 657 (659).

335) Vgl. insbes. BVerfG E 12, 354 ff (367) - VW-Privatisierung -; ferner alle Entscheidungen zum Sozialversicherungsrecht, z. B. E 10, 354 (368); 11, 105 (113); 23, 135 (145); 28, 324 (348).

336) Vgl. schon Fechner, RdA 55, 161; BVerfG E 5, 85 (198); auch bereits E 1, 97 (105); ferner E 22, 180 (204).

337) Dabei wäre zusätzlich zu beachten, daß selbst dieser Begriff dem Wandel unterworfen wäre; eine "Notstandsgesellschaft", beispielsweise die der Nachkriegssituation - vgl. dazu E 1, 97 ff -, würde ein daseinssicherndes Minimum schon in einer Bereitstellung - rationierter - Lebensmittel, also in der elementarsten Bedürfnisbefriedigung sehen müssen; die heutige "Wohlstandsgesellschaft" würde den existentiellen Anspruch oberhalb des bloßen Überlebens ansetzen und ein Mindestmaß an "Kultur" dazuzählen; vgl. auch Dürig, JZ 53, 193 (198), der unter Hinweis auf Art. 1 I GG mit Recht vom 'menschenswürdig' lebenden und nicht 'vom gerade existierenden' Menschen spricht. (Forts. s. S. 100)

zelen einen Anspruch auf Existenzsicherung gewährt - vgl. §§ 4, 27 ff BSHG - obsolet geworden, im übrigen aber mit dem Beschluß vom 18.6.1975 ³³⁸⁾ hinreichend beantwortet: Die staatliche Gemeinschaft des Sozialstaats muß den Hilfsbedürftigen "jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern". Weitergehende Ansprüche bestehen nicht. Bogs gibt den Gedankengang des Gerichts zutreffend wieder, wenn er den Rechtsanspruch auf konkrete darüber hinausgehende sozialstaatliche Regelungen allein aus dem Sozialstaatsprinzip grundsätzlich ablehnt und den einzelnen auf eine "rechtsschöpferische Lückenfüllung" durch den Richter nur bei "willkürlicher Säumnis" des Gesetzgebers verweist ³³⁹⁾. Damit erkennt das Gericht im Sozialstaatsgrundsatz lediglich eine für den Ausnahmefall gesetzgeberischen Versagens aktivierbare Eingreifreserve" ³⁴⁰⁾, deren gerichtliche Durchsetzbarkeit dann aber immer noch an den grundrechtlichen Gleichheitssatz gekoppelt ist.

bbb. Einen Ausweg aus dem Konflikt zwischen verfassungsgerichtlicher

337) Fortsetzung:

Die Relativität vermeintlicher Anspruchsgrundlagen aus so unbestimmten Begriffen wie der "Menschenwürde" oder des "Existenzminimums" ist offenkundig und zwingt umso mehr zu strikter Einhaltung des Gewaltenteilungsprinzips, wenn nicht durch die "Hintertür" dieser Generalklauseln die die Möglichkeiten und Grenzen des Verteilungs- und Zuteilungsprozesses im Grunde allein überschauende, dem wirtschaftlichen Ablauf des finanziell Erreichbaren gerecht werdende Instanz, der Gesetzgeber, vom Richterrecht verdrängt und vor möglicherweise faktisch unlösbare Probleme gestellt wird; das 'Ultra posse nemo obligatur' gilt gerade auch in diesem Zusammenhang; eine judikative Überforderung der Leistungsfähigkeit des Sozialstaats würde nicht nur das Vertrauen in die Leistungsbereitschaft des demokratischen Gesetzgebers schmälern, sondern sich neben dem Vorwurf übersteigerter Richtermacht - vgl. dazu Fuß, Gleichheitssatz und Richtermacht, JZ 59, 328 (330 ff) - auch der Gefahr folgenloser, weil unerfüllbarer "Deklamationen" aussetzen. Vgl. auch schon oben, 1. Teil, III 2c; in diesem Sinne auch Wiegand, DVBl 74, 657 (658 f).

338) BVerfG E 40, 121 (133); zum gleichen Ergebnis gelangt Schmidt, S. 82 f; zum BSHG als sozialstaatliche "Minimalpartizipation" vgl. zuletzt Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, 179 (254 f).

339) 43. DJT, S. 15.

340) Vgl. Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (334); auch Bogs, aaO, S. 17.

Selbstbeschränkung unter Rücksichtnahme auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und größtmöglicher Effektivierung eines Verfassungspostulats hat das Gericht teilweise in einem Rekurs auf bestehende Sozialstaatskonkretisierungen gesucht, aus denen sich Individualansprüche ergeben können, wobei es auf Grundrechte ³⁴¹⁾, Verfassungsdirektiven ³⁴²⁾ oder Spezialgesetze als Ausformungen des "allgemeinen" Sozialstaatsgedankens ³⁴³⁾ zurückgreift ³⁴⁴⁾.

Einen wesentlichen Schritt zu einem neuartigen Grundrechtsverständnis, das mit dem Sozialstaatsprinzip als grundgesetzlicher "Einbruchsstelle" in den überkommenen "ausgrenzenden" Freiheitsanspruch der Grundrechte diesen vornehmlich durch seine Funktion als Interpretationsmaxime ³⁴⁵⁾ Teilhabecharakter verleiht, hat das Bundesverfassungsgericht im numerus-clausus-Urteil vom 18. 7. 1972 ³⁴⁶⁾ gewagt. Dort interpretiert es Art. 12 Abs. 1 GG nicht mehr allein in der den Freiheitsrechten herkömmlich beigemessenen Schutzfunktion gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt: "Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teil-

341) Vgl. z. B. BVerfGE 26, 44 (60): Art. 5 GG ist hinsichtlich der Frage einer Bevor- oder Benachteiligung nichtehelicher Kinder eine "besondere Ausprägung" des Sozialstaatsprinzips, ebenso Art. 6 Abs. 4 GG, vgl. E 32, 273 (279); vgl. auch schon oben, 1. Teil, III 1 a, S. 34 f.

342) Vor allem Art. 131 GG; dazu E 3, 58 (134); 7, 129 (151 f); 14, 30 (33) zu Art. 33 Abs. 5 GG siehe E 8, 1 (16 f); Mit Art. 33 V GG soll den Betroffenen ein Individualrecht eingeräumt werden, "damit sie in Übereinstimmung mit den rechts- und sozialstaatlichen Grundprinzipien ihre verfassungsmäßige Stellung auch rechtlich wahren können" (17).

343) Zum BSHG vgl. BVerfGE E 22, 180 ff; zum LAG vgl. E 11, 50 (56).

344) Es entfernt sich damit gar nicht einmal sehr von Bogs Auffassung, daß an die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips nur geringe Anforderungen zu stellen seien und aus der in ihm enthaltenen Wertentscheidung "gebiete-risch" die Gewährung bestimmter öffentlicher Leistungen gefordert werden könne, "wenn sich die zur Leistung zuständige Stelle ermitteln" ließe, aaO, S. 16 und S. 61 f, LS 5.

345) Vgl. dazu schon oben, S. 35 f u. v. Mutius, VerwArch 73, 183 ff.

346) E 33, 303 ff, ferner E 39, 258 (270) u. 39, 276 (293).

habe an staatlichen Leistungen" ³⁴⁷⁾. Der Staat der hoch"zivilisierten" Wohlstandsgesellschaft entwickelt sich immer mehr zum "Leistungsstaat", dessen Effizienz für den einzelnen "positiven Grundrechtsbezug" ³⁴⁸⁾ bedingt. Zwar läßt der Senat im folgenden dahingestellt, ob sich derartige Teilhaberechte bereits aus einer "Garantenstellung (des sozialen Rechtsstaats) für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertsystems in die Verfassungswirklichkeit" ³⁴⁹⁾ ergeben, erkennt aber grundsätzlich - vor allem wegen des faktischen Ausbildungsmonopols des Staates - an, daß es nicht mehr der freien Entscheidung der staatlichen Organe überlassen bleiben dürfe, den Kreis der Begünstigten "nach ihrem Gutdünken" abzugrenzen ³⁵⁰⁾ und folgert daraus eine prinzipiell gleichberechtigte Beteiligung jedes hochschulreifen Bürgers an den staatlichen Leistungen; Art. 12 Abs. 1 GG "in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot" gewährleiste damit ein subjektives Zulassungsrecht zur staatlichen Institution Hochschule. Das Sozialstaatsprinzip wird damit in der Tat über das Gleichbehandlungsgebot effektiviert, erscheint aber dennoch nur als interpretierender Rahmen des vorrangig teilhabeverbürgenden "einheitlichen" ³⁵¹⁾ Grundrechts der freien Berufswahl. Der Primäranspruch ergibt sich aus dem schon existierenden, bisher aber einseitig "ausgrenzend" interpretierten Grundrecht, nicht aus Art. 3 GG oder dem Sozialstaatsprinzip allein ³⁵²⁾.

347) aaO, S. 330.

348) Häberle, VVDStRL 30, 43 (55).

349) aaO, S. 331.

350) aaO, S. 332.

351) Vgl. dazu bereits BVerfG E 7, 377 (397 ff) - Apotheken-Urteil; ferner E 17, 232 ff; Ausbildung und Berufsaufnahme sind "integrierende Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorgangs", E 33, 303 (329 f); vgl. zuletzt Hall, JuS 74, 87 ff, insbes. 89 mwN und Wiegand, DVBl 74, 657 ff.

352) Vgl. dazu schon oben, 1. Teil, S. 33 ff; "Die Grundrechte stehen über das Sozialstaatsprinzip iVm Art. 3 I GG unter einem sozialen Vorbehalt negativer und positiver Art", Häberle, VVDStRL 30, 43 (92); die "soziale Erfüllung" erhalten die Grundrechte von der "staatlichen" Seite her dann über die "Leistungsgesetze", vgl. auch Häberle, Festschrift für Küchenhoff, S. 456; gegen diese Interpretation zuletzt Martens, VVDStRL 30, 7 ff (8 und 21 ff).

Indes rekuriert das Gericht angesichts dieses weiten Vordringens in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sogleich wieder auf die gemeinschaftsbezogene "allgemeine" Sozialverpflichtung des Staates und läßt die entscheidende Frage nach einem einklagbaren Individualanspruch des Bürgers ausdrücklich offen. Vermittelte das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 3 GG zunächst den Ansatz für einen solchen Anspruch gegen den Staat ³⁵³⁾, so rückt das Gericht im folgenden von dieser weitgehenden legislativen Bindung und der daran anknüpfenden Pflicht zur Kapazitätserweiterung zugunsten des einzelnen mit "salomonischen" ³⁵⁴⁾ Erwägungen ab und kehrt zur gewohnten "Sozial"-Interpretation als eines Gemeinschaftswertes zurück: "Teilhaberechte ... stehen unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann" ³⁵⁵⁾. Gerade der Sozialstaatsgedanke stehe "unbegrenztem subjektivem Anspruchsdenken" ³⁵⁶⁾ entgegen, und es liefe der sozialen Gerechtigkeit geradezu zuwider, einem privilegierten Teil der Bevölkerung nur begrenzt verfügbare öffentliche Mittel unter Vernachlässigung anderer Gemeinschaftsbelange zukommen zu lassen ³⁵⁷⁾. Damit finden sozialstaatlich motivierte Teilhabeansprüche in jedem Fall ihre Grenzen in der Erschöpfung finanzieller Mittel oder der Einrichtungskapazitäten; das "ultra posse nemo obligatur" überläßt dabei dem Gesetzgeber noch einen unverzichtbaren Handlungsspielraum, der ihm verteilungspolitische Prioritäten im Abwägungsprozeß zwischen der Realisierung der Individualrechte und der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gestattet ³⁵⁸⁾. Der "Vorbehalt des Möglichen" ist eine neuartige Va-

353) Vgl. BVerfG E 33, 303 LS 2a.

354) Siehe auch Kimminich, JZ 72, 696 (699).

355) BVerfG, aaO, S. 333.

356) aaO, S. 334.

357) aaO, S. 335.

358) Vgl. auch Martens, aaO, S. 25 und 34 ff und Herzog, BayVBl 76, 161 (162); v. Mutius, VerwArch 73, 183 (191) kritisiert indes zu Recht, daß das BVerfG den Rahmen des "verfassungsrechtlich Hinnehmbaren" nicht absteckt, so daß eine konkrete Überprüfung der politisch Verantwortlichen durch den Richter schwer vorstellbar und ein Verfassungsverstoß des Gesetzgebers undenkbar wird; die Funktion des BVerfG erschöpfte sich dann in "sanktionslosen Warnsignalen" (S. 192).

riante der bereits mehrfach dargestellten "pluralisierten" öffentlichen Interessen oder des Gemeinwohls ³⁵⁹⁾, dem beim Aufeinandertreffen von sozialstaatlich verpflichtendem legislativem Eingreifen zugunsten einzelner oder einer Mehrzahl von Individuen und sozialstaatlich geforderter Rücksichtnahme auf das Allgemeinwohl der Vorzug gegeben wird ³⁶⁰⁾.

Das Bundesverfassungsgericht bleibt daher mit dieser neuen Grundrechtssicht, die trotz hinzutretener weiterer auslegungsfähiger Generalklauseln wie "Vorbehalt des Möglichen", "vernünftigerweise", Förderung des "sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des allgemein Zumutbaren" ³⁶¹⁾, weitgehende Zustimmung gefunden hat ³⁶²⁾, bei seiner Zurückhaltung gegenüber sozialstaatlichen Gewährleistungen und vermeidet ihre uferlose Ausdehnung gerade mit Hilfe des Sozialstaatsprinzips, das es dazu verwendet, einer "Überanstrengung" des sozialen Staates entgegen zu wirken ³⁶³⁾. Dennoch ist eine Hinwendung zu der von Ehmke ³⁶⁴⁾ und Hesse ³⁶⁵⁾ eingeleiteten und vor allem von Häberle ³⁶⁶⁾ fortgeführten Entwicklung des Grundrechtsverständnisses unverkennbar, das die liberale, auf den Dualismus von Staat und Gesellschaft zugeschnittene Grundrechtssicht aufgibt und die Einbeziehung der Bürger in die Staatlichkeit durch verbrieft Mitwirkungsbefugnisse nachvollzieht und die Grundrechte

359) Dazu schon oben, S. 70 f; vgl. auch Hall, JuS 74, 87 (90).

360) Vgl. schon BVerfG E 26, 16 (37); ferner E 39, 302 (315).

361) BVerfG E 33, 303 (334).

362) Vgl. Plander, NJW 72, 1942 f; v. Mutius, VerwArch 73, 184 (188 ff, 192); Häberle, DÖV 72, 932 ff; Hall, JuS 74, 87 ff.

363) Vgl. Zacher, AöR 92, 341 (366), der zu Recht bemerkt, daß das Sozialstaatsprinzip vom BVerfG eher zur "Disziplinierung des Systems staatlicher Leistungen" herangezogen wird; vgl. auch Wiegand, DVBl 74, 657 ff; Rupp H. H., JZ 71, 401 (402) stellt Art. 1 und 2 in den Vordergrund. Welche beinahe unbegrenzten Möglichkeiten sich mit der Bejahung "sozialer Grundrechtsverbürgung" ergeben, mag die Diskussion über die Verankerung eines Grundrechts auf Umweltschutz und dessen Ableitung aus dem Sozialstaatsprinzip erhellen; vgl. dazu Weber, DVBl 71, 806 einerseits und Ule, DVBl 72, 437 (438) andererseits.

364) In: Festgabe für Smend, S. 23 ff.

365) In: Festgabe für Smend, S. 71 ff.

366) Vgl. Wesensgehaltgarantie, S. 204 ff; VVDStRL 30, 43 ff.

in einem so gearteten Gemeinwesen als "Elemente objektiver Ordnung" (Hesse) erst vollständig zur Entfaltung bringt.³⁶⁷⁾

- bb. Eng verknüpft mit der Frage nach der anspruchsbegründenden Wirkung des Sozialstaatsprinzips ist das Problem einer aus diesem Verfassungsgrundsatz fließenden institutionellen Garantie. Schon Ipsen³⁶⁸⁾ hatte die Forderung nach einer näheren Bestimmung der "Sozialstaatserklärung" als Institutsgarantie bestimmter Sozialeinrichtungen, vor allem der Sozialversicherung, erhoben. Ihm folgend erblickt die überwiegende Ansicht im Sozialstaatsgrundsatz zumindest eine Garantie des "Kernbereichs" des weitverzweigten Systems der sozialen Sicherheit³⁶⁹⁾. E.R. Huber³⁷⁰⁾ hält daher eine ersatzlose Aufhebung z. B. von Fürsorge- und Vorsorgeeinrichtungen für ausgeschlossen; die verfassungsgrundsätzliche Entscheidung für den sozialen Staat verbiete eine grundlegende Abkehr von "überlieferten"³⁷¹⁾ oder "fundamentalen"³⁷²⁾ Sozialeinrichtungen, die, wie Fechner³⁷³⁾ meint, bereits "als selbstverständlich zum sozialen Bestand und zur sozialen Struktur des modernen Staates" gehören. Dazu zähle alles, was bereits sozialrechtlich verankert sei³⁷⁴⁾, während Institute, die noch keinen positiv-rechtlichen Niederschlag gefunden hätten, dieser garantierten "Selbstverständlichkeit" nicht zugerechnet werden könnten, wobei in erster Linie eine Anzahl von wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen "Experimenten"³⁷⁵⁾, wie das Mitbestimmungsrecht, in Betracht komme. Bestimmte, als einfaches Gesetzesrecht konzipierte fundamentale soziale Einrichtungen fließen somit in die Verfassungsentscheidung des sozialen Rechtsstaats hinein und erfahren, will man die Entscheidung des Art. 20 Abs. 1 GG, der von der Gegebenheit der Bundesrepublik als sozialer Staat ausgeht,

367) Vgl. Hall, JuS 74, 87 (90); Häberle, Wesensgehaltgarantie, S. 207; vgl. auch Ramm, JZ 72, 137 ff (insbes. 142 ff).

368) DÖV 52, 217 (218).

369) Vgl. Bogs, DJT, S. 14; Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (334); Fechner, RdA 55, 161 ff; Schmidt, S. 62 mwN.

370) In: Rechtsstaat, S. 20.

371) aaO.

372) DÖV 56, 202; ähnlich Winkelvoß, aaO.

373) RdA 55, 161 (162).

374) Also etwa Arbeitsschutzrecht, Sozialversicherungsrecht, soziales Mitbestimmungsrecht (Fechner, aaO, S. 167); vgl. dazu auch Hesse, Grundzüge, § 6 II 3 b; Hecklinger, Die normative Kraft, S. 49.

375) Fechner, aaO, S. 167.

ernst nehmen, über Art. 79 Abs. 3 GG Bestandssicherung³⁷⁶⁾, wobei allerdings die Meinungen bei der Konkretisierung dieser "Minimalgarantie"³⁷⁷⁾ differieren.

Dem Umstand einer inhaltlichen "Schwebelage" institutionalisierter Sozialstaatlichkeit trägt trotz im übrigen konträrer Sozialstaatsinterpretation eine Gegenmeinung Rechnung, die in einer verfassungskräftigen Bestandsgarantie eine unzulässige Einengung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit erblickt. Während Forsthoff³⁷⁸⁾ und Weber³⁷⁹⁾ auf Grund der fehlenden verfassungsmäßigen Konkretisierung und grundsätzlichen Unvollziehbarkeit sozialstaatlicher Teilhaberechte dem Sozialstaatsprinzip die institutionelle Bedeutung absprechen, leugnet Ridder³⁸⁰⁾ die verfassungsrechtliche Sicherung bestehender sozialrechtlicher Institutionen, weil der jeweilige sozialrechtliche status quo "immer nur das Korrelat der entsprechenden Erfordernisse" sei³⁸¹⁾. Abendroth³⁸²⁾ folgert aus seinem Verständnis von der demokratischen Zielsetzung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, daß diese nicht wieder zu voller Autonomie gegenüber der politischen Ordnung zurückkehren sollte und dem Gestaltungswillen des demokratischen Staates Raum geschaffen sei, der wegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht wieder aufgehoben werden dürfe. Abendroth und Forsthoff eint dabei die Furcht einer zu starken legislativen Bindung im Falle einer sozialstaatlichen Institutsgarantie, welche die Anpassung an den schnellen Wechsel der sozialen Notwendigkeiten verhindern (Ridder) oder gar zu einer Verhärtung des sozialen und wirtschaftlichen status quo führen würde (Abendroth).

Das Bundesverfassungsgericht geht auf den Streit um die Garantie so-

376) Vgl. insbes. Fechner, aaO, S. 164 f: Die sozialstaatliche Wirklichkeit geht der Verfassungsnorm voraus; siehe auch Forsthoff, Begriff, S. 34. Bogs, DJT, S. 14, leitet widersprüchlich aus dem Sozialstaatsprinzip zunächst eine verfassungskräftige Garantie sozialrechtlicher Institutionen ab, denen verfassungsmäßige "Zuständigkeiten und Finanzregelungen" geschaffen wurden, eröffnet dann aber die Möglichkeit, diese mittels verfassungsändernder Mehrheitsentscheidung zu beseitigen.

377) Vgl. auch Leisner, S. 163.

378) Begriff, S. 29.

379) In: Der Staat, Bd. 4, S. 416.

380) In: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S. 9.

381) Im Ergebnis ebenso Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 92.

382) In: Begriff, S. 89.

zialstaatlicher Institutionen an keiner Stelle ausdrücklich ein. Dies mag vorrangig darauf beruhen, daß bisher in keinem Fall die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Aufhebung sozialstaatlicher Regelungen Gegenstand der Sozialstaats-Rechtsprechung war, sondern allein deren Ausdehnung ³⁸³⁾. Es scheint aber eine Garantenstellung des Sozialstaats für die Einrichtung und Aufrechterhaltung verschiedener Einzelinstitutionen der "Daseinsvorsorge" zu befürworten, die etwa in den Fällen der Erwerbs- und Berufsunfähigkeit als ein "Fundament" unserer sozialen Ordnung einer "typischen" Aufgabe des sozialen Staates diene ³⁸⁴⁾, wie sich auch hinsichtlich der Beamtenversorgung und -besoldung für die Institution des Berufsbeamtentums "Mindestanforderungen" aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben ³⁸⁵⁾; ferner hält das Gericht eine Arbeitslosenversicherung im Sozialstaat für "unentbehrlich" ³⁸⁶⁾. Zurückhaltender formuliert es in einer späteren Entscheidung, daß dem Sozialstaatsprinzip zufolge "allenfalls" ein gesetzlicher Krankenversicherungsschutz bestehen, aber nicht, daß er unbegrenzt lange erhalten bleiben müsse ³⁸⁷⁾. Ähnlich institutionalisierende Wirkung entfaltet der Gedanke eines im Sozialstaatsprinzip wurzelnden "sozialen Rückschrittsverbots" ³⁸⁸⁾, wenn aufgrund des Sozialstaatspostulats ein Rückfall hinter Errungenschaften der Weimarer Verfassung "ohne zwingenden Grund" für unzulässig erklärt wird ³⁸⁹⁾.

Das Gericht liegt somit im wesentlichen auf der Linie der h. A., die zumindest für den "Sozialbereich" oder einzelne Komplexe daraus einen über Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG garantierten Kernbestand sozialer Institutionen für eine unerläßliche Voraussetzung der realen Existenz der Seinsgegebenheit des Sozialstaats erklärt. Der Widerstreit zwischen weitgehender legislativer Gestaltungsfreiheit und Schutz eines verfassungsrechtlich gebotenen Minimalbestandes sozialer Einrichtungen, die letztlich erst "den Sozialstaat" darstellen, löst sich, indem diese Institutionen der inhaltlichen Disposition des Gesetzgebers, also in der Regel ihrer Fortschreibung, die zwar auch in Einzelfragen

383) Vgl. schon BVerfG E 1, 97 (105); 5, 85 (198 und insbes. 336); ferner die Entscheidungen zu Sozialversicherungsrecht, etwa E 10, 354 (368) und zuletzt E 29, 221 (242); E 36, 73 (84) und 40, 65 (76 ff).

384) Vgl. BVerfG E 21, 362 (375); bes. deutlich E 40, 121 (133 ff).

385) Vgl. E 17, 337 (355); auch schon E 8, 1 (16 f).

386) Vgl. E 21, 245 (254).

387) Vgl. E 23, 135 (144 f), ebenso E 39, 302 (315).

388) Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 92.

389) Vgl. schon BVerfG E 4, 96 (102); ferner E 19, 303 (319).

die Verschlechterung des "sozialen Besitzstandes" bedeuten kann, in weitem Umfang offen bleiben, in ihrem "Wesensbestand" jedoch nicht tangiert oder gar ersatzlos aufgehoben werden dürfen ³⁹⁰). Woraus dieser sozialstaatliche "Kern" indes bestehen soll, bleibt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine offene Frage, deren Beantwortung neben der Wahrung parteipolitischer Prioritäten auch Rücksicht auf wirtschafts- und finanzpolitische Überlegungen verlangt. Die ersatzlose Aufhebung des Sozialhilfe- oder des Sozialversicherungsrechts etwa, die das sicherungsbedürftige Individuum sich selbst überließe, wäre indes vor allem im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 GG unter dem Geltungsanspruch des Sozialstaatspostulats nicht mehr denkbar ³⁹¹); andererseits bedeutet die Garantie einer bloßen Existenz sozialer Einrichtungen nicht zwangsläufig auch die faktische Sicherung des Sozialbestandes ³⁹²), da auch die leistende Institution unter dem "Vorbehalt des Möglichen" ³⁹³) steht ³⁹⁴).

390) Mit seinen Ausführungen zu sozial- und arbeitsrechtlichen Garantien kommt es Hesses Auffassung sehr nahe, der den Kern der Rechtsbereiche gewährleistet sieht, die zum "Wesen des sozialen Rechtsstaats" gehören, wie Arbeitsschutz-, Arbeitszeit-, Sozialhilfe- und Sozialversicherungs-, Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht, vgl. auch Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S. 67.

391) Also die Abschaffung des BSHG; im Ergebnis ebenso Schmidt, S. 63 f.

392) Vgl. auch E.R. Huber, DÖV 56, 202: "Die Sozialeinrichtungen sind in ihrer konkreten Erscheinungsform veränderlich, in ihrem Vorhandensein im Ganzen aber verfassungsrechtlich verbürgt"; so ausdr. BVerfG E 39, 302 (315).

393) Vgl. BVerfG E 33, 303 (334).

394) Als Beispiel dafür diene die Ausbildungsförderung: mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz als weiterer "Konkretisierung" der Sozialstaatlichkeit wurde den Auszubildenden ein Rechtsanspruch auf Förderung, primär in Form von - nicht rückzahlbaren - Stipendien gewährt; die inhaltlichen Bestimmungen, etwa die Höhe der Stipendien oder Freibeträge, unterliegen der Regelungskompetenz des einfachen Gesetzgebers; wäre nun eine, ebenfalls durch einfaches Gesetz mögliche, Umwandlung der Stipendien in Darlehen als Eingriff in den "Sozialbestand" zu werten, so verstieße nach der h. A. in der Literatur (vgl. Fechner, Huber, Bogs, Leisner, S. 105 Anm. 369 ff) ein völliger Abbau der Förderungsleistungen gegen das Sozialstaatsprinzip und wäre, bei genügender bewußtseinsmäßiger Festigung im "selbstverständlichen" Bestand der Sozialordnung, wegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht einmal durch Verfassungsänderung möglich; die-

Die institutionelle Sozialstaatsgarantie wird daher nur sehr vorsichtig an einer niedrigen Schwelle einzusetzen sein, die primär eng sozialrechtliche Einrichtungen verbürgen kann, ohne auf Fechners³⁹⁵⁾ gesellschaftspolitische "Experimente" ausgedehnt werden zu müssen.

- cc. Kann dem Sozialstaatsprinzip nach den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts keine konkret anspruchsbegründende wie konkret institutionelle Funktion entnommen werden, so ist damit bereits die Antwort auf die umstrittene Frage einer daraus ableitbaren Absicherung einer konkreten Gesamtordnung oder Teile einer solchen präjudiziert. Schon im Investitionshilfeurteil von 1954³⁹⁶⁾ und später im VW-Privatisierungsurteil von 1961³⁹⁷⁾ hatte sich das Gericht auf die "wirtschaftspolitische Neutralität" des Grundgesetzes berufen und somit dem Gesetzgeber die Wirtschaftsordnung zur weitgehenden Ausgestaltung überlassen. Aber auch die Institutionalisierung einer bestimmten Sozialordnung wird trotz der "Unentbehrlichkeit" verschiedener sozialer Einrichtungen³⁹⁸⁾ nicht postuliert, wobei diese Fragestellung in den Problemkreis einer möglichen Kongruenz von Sozial- und "Wohlfahrtsstaat" einmündet.

394) Fortsetzung:

ses Ergebnis schießt über das Ziel sozialstaatlicher Institutssicherung hinaus: die Bindung des Gesetzgebers, einschließlich des verfassungsändernden, würde unerträglich, wenn seine sozialstaatskonkretisierenden Gesetzesvorhaben und -ausführungen durch - quasi gewohnheitsrechtliche - Ausübung und Rechtsüberzeugung in den Kernbestand der Ewigkeitsentscheidung des Art. 20 Abs. 1 GG einbezogen würden. Welche Sozialinstitute oder Teile davon allerdings endgültig garantiert werden, ist angesichts sich wandelnder Anschauungen im politischen und gesellschaftlichen Bereich auch mit Hesses Hinweisen auf unverzichtbare Rechte - vgl. Anm. 390) - nicht zu beantworten, denn ob das Arbeitszeitrecht etwa dann in seinem Wesensgehalt berührt oder gar aufgehoben wird, wenn angesichts denkbarer wirtschaftlicher Schwierigkeiten die wöchentliche Arbeitszeit per legem auf 60 Stunden heraufgesetzt oder der Urlaubsanspruch gestrichen würde, ist, abgesehen vom Problem der Tarifautonomie, eine (macht)politische, kaum eine verfassungsrechtliche Frage.

395) Vgl. oben, Anm. 375).

396) Vgl. BVerfG E 4, 7 (17 f); vgl. auch E 14, 263 ff: dort spricht es allerdings nur noch von der "Zurückhaltung des GG" in Fragen der Wirtschaftsverfassung, S. 275.

397) Vgl. E 12, 34 ff.

398) Vgl. oben, S. 106 f, BVerfG E 21, 245 (254).

Während Dürig ³⁹⁹⁾ bereits von der "Gegebenheit" des durch das Sozialstaatsprinzip abgesicherten "Wohlfahrtsstaates" ausgeht und ihn in Form der Wohlfahrtsspendung, Daseinsvorsorge und Sozialgestaltung als Konkretisierung der Gemeinwohlgerechtigkeit sieht ⁴⁰⁰⁾, halten etwa Abendroth ⁴⁰¹⁾ und Ridder ⁴⁰²⁾ den "modernen, wohlfahrtsfördernden sozialen Staat" für ein vom Sozialstaatspostulat aufgegebenes, erstrebenswertes Staatsziel, das als "Kompromißformel" ⁴⁰³⁾ auf die Dauer die einzige Möglichkeit materieller Inhaltsfüllung des demokratischen Rechtsstaatsgedankens sei, indem es das Moment der Freiheit und das der Gleichheit durch Identifikation von Gesamt- und Individualinteressen in "gemeinschaftlicher sozialer Planung" praktisch verbinde ⁴⁰⁴⁾. Leibholz ⁴⁰⁵⁾ hingegen erkennt die fortschreitende Entwicklung des sozialen Staates bis hin zur "Perfektionierung des Wohlfahrtsstaates", die den gesamten Lebensbereich erfassen könne und die Freiheit damit zunehmend "problematischer" mache. Ähnlich kritisch etikettiert die überwiegende Literaturmeinung den Begriff des "Wohlfahrtsstaates" und lehnt ihn als staatliche Bedrohung der persönlichen Initiative grundsätzlich ab ⁴⁰⁶⁾ oder hebt sogar den Verzicht auf diese Form der Staatsgestaltung als rechtsgrundsätzliche Entscheidung des Verfassungsgebers hervor ⁴⁰⁷⁾.

Entscheidend für die Differenzen über die Interpretation des Sozialstaates als "Wohlfahrtsstaat" sind die Unklarheiten über den Inhalt des letzteren und die begrifflichen Polemiken gegen ihn ⁴⁰⁸⁾, die zumeist Gleichsetzungen mit "Versorgungs"-, "Lenkungs"- oder "Rentenstaat"

399) JZ 53, 193 (194).

400) aaO, S. 196; ders., AöR 79, 256.

401) In: Sultan-A., S. 100.

402) In: Gewerkschaften, S. 9.

403) Abendroth, aaO.

404) Abendroth, aaO, und Begriff, S. 89, 92.

405) In: Hueck-L., S. 31 ff, 33.

406) Vgl. E. R. Huber, Rechtsstaat, S. 13; Köttgen, Festschrift, S. 44; Forsthoff, Probleme, S. 9 f; H. Huber, Festgabe für Giacometti, S. 75; Reuß, JR 58, 1 ff.

407) Vgl. Menger, Begriff, S. 22.

408) Die begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten stellt auch Werner, AöR 81, 84 (86 f) heraus.

beinhalten ⁴⁰⁹⁾, deren Negativbild einen umfassend planenden, seine Herrschaftsmacht permanent steigenden "Wohlfahrtstyrannen" ⁴¹⁰⁾ projiziert, der dem Individuum den ehemals beherrschten zugunsten eines nur noch "effektiven" Lebensraumes ⁴¹¹⁾ nimmt und es damit immer mehr dem "totalen Staat" ⁴¹²⁾ ausliefert.

Das Bundesverfassungsgericht meidet den Begriff des "Wohlfahrtsstaates" und läßt nur erkennen, daß eine umfassende staatliche Verplanung und Durchdringung der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht in Betracht komme, wenn es aus dem Sozialstaatsprinzip keinesfalls ein Staatsmonopol auf Erbringung vorsorgerischer und fürsorgerischer Leistungen ableitet ⁴¹³⁾ und mehrfach die "Eigenverantwortlichkeit" betont, die das Menschenbild des Grundgesetzes mitenthalte ⁴¹⁴⁾. Andererseits erlaubt es die zunehmende Einbeziehung weiterer Bevölkerungskreise in Zwangsversicherungen ⁴¹⁵⁾, befürwortet indes keinen "sozialpolitischen Perfektionismus", der die selbstverantwortliche Eigenvorsorge ganz ausschliesse ⁴¹⁶⁾. Ohne den Gesetzgeber auf ökonomische oder soziale Ordnungssysteme zu verpflichten, schreitet das Bundesverfassungsgericht auf einem breiten Grat zwischen den "Grenzwerten" einer umfassenden staatlichen Für- und Vorsorge, die das Gemeinwesen in einen alle Lebensbereiche verplanenden "Wohlfahrts- oder Versorgungsstaat" verwandeln und damit dem rechtsstaatlichen Freiheitsgedanken widersprechen würde, und einer liberalen Individualität, die ohne sozialstaatliche

409) E. R. Huber, Rechtsstaat, S. 13, definiert den "Versorgungs- oder Wohlfahrtsstaat" als "Gesamtheit staatlicher Ausgleichsmaßnahmen, die auf die Neuverteilung des Sozialprodukts regulierend einwirken zwecks Verhinderung krasser Einkommensungleichheiten"; sehr polemisch gegen den "Wohlfahrtsstaat" Reuß, JR 58, 1 (2), der von einer "Versorgungsmaschine" spricht, die eine "ungesunde Übersteigerung" der legitimen Lebensinteressen der Bürger sei und mit seiner Wohlfahrtsspendung jede Eigenverantwortung überflüssig mache.

410) Dürig, AöR 79, 254 (258).

411) Vgl. Suhr, Der Staat, S. 79 f.

412) Vgl. Forsthoff, Probleme, S. 9; ähnlich Leibholz, aaO, S. 33.

413) Vgl. BVerfG E 22, 180 (204).

414) Vgl. etwa E 4, 7 (15 f) und zuletzt E 39, 258 (270): "Die hohe Bedeutung einer freien Berufsentscheidung für eine eigenverantwortliche Lebensführung in einem freiheitlichen Gemeinwesen."

415) Vgl. zuletzt BVerfG E 29, 221 (235); aber auch E 32, 157 (165).

416) Vgl. E 10, 354 (368).

Wohlfahrtsspendung substanzlose Proklamation bliebe. Dadurch öffnet es sich gleichzeitig einer Vielzahl dehnbarer Zwischenlösungen, deren Nichtpräzisierung ein, wie Hesse ⁴¹⁷⁾ formuliert, gewährendes und sozialgestaltendes Wirken "nach Form und Maß" gestattet, ohne in freiheitsgefährdende "gestaltlose Wohlfahrtspflege" zu entarten.

- dd. Problembestandteil einer verfassungsmäßigen Verankerung wohlfahrtsstaatlicher Institute oder gar Gesamtordnungen durch das Sozialstaatsprinzip ist die Frage nach einer generellen Subsidiarität des Staates auch und gerade hinsichtlich der Gewährung von Leistungen. Überwiegend wird in der Verfassungsliteratur die Auffassung vertreten, daß es angesichts wachsender wohlfahrtsintendierter Bedürfnisse, die Eingriff und Einwirkung des Staates herausfordern, zur Erhaltung von gesellschaftlichen Freiheitsräumen notwendig sei, den Staat erst letztinstanzlich tätig werden zu lassen; die Prinzipien der Selbstverwaltung und des Föderalismus, wie eine Gesamtinterpretation des Grundgesetzes, postulierten eine "soziologische Stufenfolge" ⁴¹⁸⁾, die lediglich die hilfsweise Berufung auf das Sozialstaatsprinzip erlaube und den Vorrang einer generellen Gemeinverpflichtung des Bürgers vor der staatlichen Daseinsvorsorgepflicht ⁴¹⁹⁾ betone: Der Wohlfahrtsstaat ist dort nicht zuständig, wo bereits die freie Karitas strömt ⁴²⁰⁾. In der Rückbesinnung auf den subsidiären Charakter der Staatshilfe liege sogar die einzige Chance zur Rettung eines Restes an Selbstverantwortung angesichts eines "wuchernden" Wohlfahrtsstaates ⁴²¹⁾; ohne eine moralische Erneuerung treibe der Staat letztlich auf die "Katastrophe" zu ⁴²²⁾. Deshalb sei "echte Sozialstaatlichkeit" auch nur in einer Verbindung von Eigenver-

417) In: Festgabe für Smend, S. 79.

418) Dürig, JZ 53, 193 (198); gemeint ist damit die Folge 'Person, Familie, Korporation, Gemeinde, Land'.

419) Vgl. Maunz, SozVersR, Bd. 6, S. 42; vgl. ferner Köttgen, Festschrift, S. 19 ff; Fechner, RdA 55, 161 (163); ausf. Dürig, aaO; auch E. R. Huber, Rechtsstaat, S. 17 ff, spricht mittelbar die subsidiäre Stufung an, wenn er auf die Sozialpflicht des einzelnen gegenüber den Gemeinwesen hinweist; kritisch zum sog. Subsidiaritätsprinzip Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 210, der sich generell gegen das Denken in Vorzugs- und Nachrangstellen wendet.

420) Dürig, JZ 53, 193 (198).

421) Vgl. etwa Forsthoff, Probleme, S. 9 f; sehr polemisch Reuß, JR 58, 1 ff.

422) Reuß, aaO, S. 3.

antwortung sozialer Gruppen und einer Hilfestellung des Staates in Notfällen zu finden, die durch den grundsätzlichen Vorrang der gesellschaftlichen Gruppen, des "Willens von unten" 423), den Staat auf einen "subsidiären Regulator" 424) reduziert, ein Vorgang, der konsequenterweise die Begrenzung oder gar den Rückzug der staatlichen Versorgungs-"allmacht" und Bedürfnisbefriedigung auf ein sozialstaatliches Minimum bedingen würde 425).

Dieses auf dem Gedanken der Freiwilligkeit basierende "Balancesystem" von wohlfahrtförderndem und Eigenverantwortung währendem Staat, das von Fechner u. a. 426) als erstrebenswerte Lösung zur Verwirklichung der Sozialstaatlichkeit ohne Aufgabe der Rechtsstaatlichkeit gefordert wird, entwirft auch das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen, wobei im Sozialstaatsprinzip ein Pflichtigkeitspostulat des einzelnen gegenüber der Gemeinschaft erwächst, die Leistungsfähigkeit des gewährenden Staates nicht zu überziehen. Zurückhaltend argumentierte es im "Witwer-Renten-Urteil" 427), daß es der Sozialstaatlichkeit "am ehesten entsprechen mag", soziale Ausgleichsleistungen nur dorthin zu lenken, wo im Einzelfall ein Bedarf festgestellt wird 428), nachdem es früher schon erkannt hatte, daß es dem Sozialstaatsgedanken geradezu "widerspreche", Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, auch in Fällen scheinbarer Bedürftig-

423) Vgl. auch Fechner, RdA 55, 161 (163).

424) Reuß, aaO.

425) Vgl. ferner E.R. Huber, DÖV 56, 205; Maunz, SozVersR, Bd. 6, S. 41 f; dieses Minimum entspräche wohl dem existenzsichernden sozialstaatlichen 'Kernbereich', vgl. oben, aa. und bb.

426) Vgl. Anm. 423).

427) Vom 24. 7. 1963, BVerfG E 17, 1 ff.

428) Damit wurde die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Angestelltenversicherungsgesetzes bejaht, die einem Witwer nur dann einen Rentenan-spruch zubilligen, wenn die verstorbene Frau den Lebensunterhalt überwiegend bestritten hatte; der Allgemeinheit dürfe es nicht verwehrt sein, die auf dem Fürsorgeprinzip beruhenden versicherungsrechtlichen Ersatzleistungen dem durch den Fortfall der Unterhaltsleistungen entstandenen Bedarf anzupassen und beide gegeneinander abzuwägen (S. 10 f).

keit in Anspruch zu nehmen ⁴²⁹). Dies gilt offenbar ganz allgemein für das öffentliche Fürsorgerecht ⁴³⁰), das als Voraussetzung staatlichen Eingreifens die Erschöpfung eigenen Vermögens postuliert ⁴³¹); diesem Subsidiaritätsgedanken entspricht auch die Pflicht zur Selbstminderung eines Verlustes, dessen Ersatz die Gemeinschaft zu tragen hat, und die das geltende Sozialrecht vielfach geformt habe und "geradezu als Ausfluß des Sozialstaatsprinzips" bezeichnet werden könne ⁴³²). Grundlegend hob das Gericht im BSHG- und JWG-Urteil ⁴³³) den legitimen Vorrang der "freien" Wohlfahrtsverbände hervor und folgte aus dem Sozialstaatsprinzip "keineswegs" die Pflicht, eine gerechte Sozialordnung allein auf administrative Weise anzustreben; mit der Delegation der Sozialpflicht auf die freien Verbände als gleichwertiger Fürsorgeinstanz hält es zumindest die Möglichkeit der vorbeugenden Verhinderung eines staatlichen "Sozialmonopols" offen.

Sozialstaatsprinzip heißt damit auch Appell an die Bürger, die Sozialverpflichtung untereinander und dem Gemeinwesen gegenüber ernst zu nehmen ⁴³⁴), wiewohl es verfehlt wäre, in diesem Appell an die Sozialverantwortlichkeit des einzelnen ⁴³⁵) mehr als einen zaghaften Versuch zu sehen, der "staatlich" ausgefüllten Sozialstaatlichkeit eine

429) Vgl. BVerfG E 9, 20 (35); wie in E 17, 1 (10 f) offenbarte das Gericht auch hier eine realistische, wirtschaftliche Sicht, als es eine Bestimmung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für verfassungsmäßig erklärte, die bei der Bedürftigkeitsprüfung eines Antragstellers auf Arbeitslosenhilfe das Einkommen einer Person, mit der dieser in eheähnlicher Gemeinschaft lebt, gleich berücksichtigt wie bei Ehegatten, da es nicht auf die gesetzliche Unterhaltungspflicht ankomme, sondern auf die gemeinschaftliche Wirtschaftsführung (S. 30 ff).

430) BVerfG, aaO.

431) Vgl. auch BVerfG E 12, 180 (190); ferner E 6, 55 (77).

432) Vgl. E 17, 38 (56); dies ist die bundesversorgungsrechtliche Parallele zum "Witwer-Renten-Urteil" - E 17, 1 ff, siehe Anm. 427), 428).

433) Vom 18. 7. 1967, BVerfG E 22, 180 ff (204); aus dem Sozialstaatsprinzip folgt nur, daß der Staat zur Schaffung einer gerechten Sozialordnung verpflichtet ist; er hat "kein Monopol auf soziale Betätigung auf Bundesebene".

434) Dies ist die "Rücksichtnahme" im Sinne Mengers, Begriff, S. 27; vgl. auch die "dreifache Sozialpflichtigkeit", die E. R. Huber ausführlich entwickelt, DÖV 56, 201, 202.

435) Vgl. Schreiber, Praxis, S. 164.

gesellschaftsbezogene Alternative entgegensetzen. Im Widerstreit zwischen staatlicher Einwirkung und individueller Selbstbestimmung wird der "Ausweg" der gesellschaftlichen Selbsthilfe durch die steigende Tendenz zur "staatlichen" Okkupation der vordem personal beherrschbaren Lebensräume ⁴³⁶⁾ in Form des Ausbaus sozial "staatlicher" Vorsorge- und Fürsorgeeinrichtungen relativiert ⁴³⁷⁾, wobei der Verzicht auf bisher beherrschte gesellschaftliche Freiheitsräume gleichsam als Kehrseite der legislativ verordneten "sozialen Sicherheit" erscheint. Als Symptom für die Skepsis des Gerichts hinsichtlich einer freiheitswahrenden, auf Freiwilligkeit beruhenden Grundströmung, die aus dem Bewußtsein der Unentbehrlichkeit selbstverantwortlicher Daseinsgestaltung und -behauptung fließt, mag die schon sibyllinische Formulierung im Beschluß vom 14.10.1970 ⁴³⁸⁾ dienen: Der "Ausschluß selbstverantwortlicher Eigenvorsorge" werde nicht schon vom Sozialstaatsprinzip "gefordert" ⁴³⁹⁾; da es ihn aber offenkundig ermöglicht ⁴⁴⁰⁾, bleibt die Versicherungspflicht höherverdienender Angestellter als "sicherungsbedürftige" Personengruppe verfassungsgemäß. Man kann dem Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang eine realistische Einschätzung der durch ein steigendes "Lebensrisiko" gekennzeichneten hochentwickelten Massengesellschaft mit ihren wachsenden Sicherheitsbedürfnissen und -erwartungen ⁴⁴¹⁾ nicht absprechen.

436) Vgl. hierzu Suhr, Der Staat, S. 79, 80.

437) Vgl. insbes. BVerfG E 10, 354 (368 ff): Ausbau der Hinterbliebenenversorgung durch Zwangsversicherung Selbständiger; E 18, 257 (267, 273): zumindest Möglichkeit der freiwilligen Rentenversicherung für beim Ehegatten beschäftigte Personen; E 29, 221 (235 ff): Einbeziehung höherverdienender Angestellter in die Zwangsversicherung; E 32, 157 (165): hessische Entschädigungsregelung für Abgeordnete als sozialstaatliche Konkretisierung zur finanziellen Alterssicherung.

438) BVerfG E 29, 221 ff.

439) aaO, S. 236.

440) BVerfG, aaO: das Gesetz stelle das Interesse des einzelnen an freier Persönlichkeitsentfaltung zurück; zwar hätte der Gesetzgeber auch die Möglichkeit der Eigenvorsorge vorsehen können; indes sei der Eingriff durch die Zwangsversicherung nicht so einschneidend und werde überdies "in der Wirklichkeit des heutigen Lebens" weitgehend bereits durch die Berufswahl vorausbestimmt.

441) Vgl. bereits oben, S. 82 ff; Rupp-v.Brünneck geht in ihrer abw.M. zu E 36, 237 ff - Nachentrichtung von Beiträgen zur Angestelltenversicherung - von der selbstverständlichen Pflicht des Sozialstaats zur Alters- und Krankheitssicherung aus, vgl. S. 247 (250).

DRITTER TEIL

Das Sozialstaatsprinzip als dynamisches Verfassungselement

A. Die prinzipielle Dynamik des Sozialstaatsgrundsatzes

Erlaubt die Darstellung der formalen und materiellen Elemente des Sozialstaatsgrundsatzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nunmehr eine "ideologiefreie" Antwort auf die Frage nach einem ihm innewohnenden gemeinsamen Prinzip oder zumindest gemeinsamen Tendenz? Wie einleitend ¹⁾ erwähnt, soll in einer Art Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse versucht werden, die Aussagen des Gerichts in Richtung auf einen im Kern unbestrittenen grundlegenden Charakter dieses Verfassungspostulats hin aufzulösen, der einheitlich, aber auch diffus, mit "dynamisch", "evolutionär" umschrieben wird.

"Dynamik" bedeutet, als Gegensatz von "Statik", Bewegung, "Evolution", als Antithese zu "Restauration", Entwicklung. Während "Statik" schon vom Begriff her eine Fixposition intendiert und dementsprechend eingrenzender Konkretisierung von vornherein zugänglich ist, befindet sich der Begriff "Dynamik" im alternierenden Zustand einer ohne Interpretation nicht faßbaren Vieldeutigkeit, die weder über die Bewegungsintensität, noch über konkrete Haltepunkte objektivierte Aussagen erlaubt. Unstreitig verifizierbare Konsequenz des "Dynamischen" ist allein die Nicht-Starrheit.

1. Die Auffassungen in der Literatur

So wenig sich die Verfassungsrechtsliteratur über die Begrifflichkeit eines "dynamischen Prinzips" Gedanken macht, so einhellig wird dem Sozialstaatsprinzip diese "dynamische" Qualität zuerkannt. Unabhängig von der Einfügung des Sozialstaatsgrundsatzes in eine strikt antithetische Konstruktion oder eine bloße Spannungslage zum Rechtsstaatsprinzip empfängt er übereinstimmend die Wertung eines "beweglichen", dem "politischen" Charakter gerade des Verfassungsrechts in besonderem Maße zugewandten Postulats, das in seiner Funktion als

1) Vgl. Einleitung, S. 4.

"Staatszielbestimmung" 2) auf Fortentwicklung des Bestehenden gerichtet ist. In der damit angesprochenen Adressierung des Sozialstaatsprinzips an den Gesetzgeber 3) wird die Frage der Gestaltung der Verfassungswirklichkeit dem demokratisch legitimierten Organ überantwortet und damit in den politischen Raum entlassen 4). Im Auftrag zur Verwirklichung des Sozialstaatsbekenntnisses liegt die Bejahung der in den "Realverhältnissen des modernen Staates angelegten sozialen Entwicklungstendenzen" 5) und bezieht dadurch gleichzeitig als "Leitlinie der gesamten Staatspolitik" 6) eine Konträrposition zum Rechtsstaatsprinzip: Wie dieses mit den Begriffen 'Freiheit' und 'Individuum', jenes mit 'Zwang' und 'Staat' verknüpft wurde 7), geraten beide Verfassungsgrundsätze im vorliegenden Zusammenhang nunmehr in die Antinomie von "Statik" und "Dynamik". Rechtsstaatlichkeit beinhaltet grundsätzlich die Gewährleistung des Bestehenden, des Status quo 8); Sozialstaatlichkeit sei auf Entwicklung der realen Verhältnisse angelegt; in der Verbindung "sozialer Rechtsstaat" liege eine "Kombination" aus der "progressiven Staatszielsetzung" des Sozialstaats und der Statik des Rechtsstaats 9). Werner 10) etwa verweist auf das "Wesen" des Rechtsstaats als eines Beharrungselements, das auf Wahrung des Besitzstandes gerichtet sei; im Sozialstaat dagegen werde nicht der Besitzstand gegenüber dem Staat verteidigt, sondern umgekehrt die Aktivität des Staates zugunsten des einzelnen gefordert 11).

Die inhaltliche Antinomie oder Spannungslage von "bewahrendem" Rechtsstaat und "fortentwickelndem" Sozialstaat wird letztlich in die Antithesen von "Recht" als Statisch-Rationalem und "Politik" als Dynamisch-Irrationalem ge-

2) Vgl. Ipsen, Über das GG, S.14; ders., in Neumann-Nipperdey-Scheuner, S.173.

3) Vgl. schon oben, S. 33 ff.

4) Vgl. auch Loewenstein, AöR 77, 387 (422).

5) Fechner, RdA 55, 161 (166).

6) Scheuner, VVDStRL 22, 1 (58).

7) Siehe hierzu oben, 2. Teil, B II, III, S. 56 ff, 67 ff.

8) Vgl. etwa Ipsen, Über das GG, S.18 f; Forsthoff, Begriff, S.19.

9) Vgl. Köttgen, in: Festschrift für H. Muthesius, S. 20.

10) AöR 81, 84 (87).

11) Noch prononcierter siedelt Abendroth, Begriff, S. 86 f, das Sozialstaatliche im "Sollensbereich" an: der Sozialstaat sei erst noch zu verwirklichen und noch keine "rechtliche Gegebenheit".

faßt. H. Huber ¹²⁾ und Leibholz ¹³⁾ verweisen grundlegend auf den "konservativen Charakter des Rechts" an sich, das gesellschaftlichen Wechsel überdauern will und soll und die politischen Kräfte zu bändigen sucht. Der Sozialstaat ist auf Grund seiner politischen Intention auf den Wechsel dieser Verhältnisse angelegt, ein Umstand, der, wie Forsthoff ¹⁴⁾ fürchtet, den Rechtsstaat durch die "permanente Opferung des Normativen an die Dynamik wechselnder politischer Lagen" zwangsläufig schweren Schaden nehmen läßt ¹⁵⁾.

II. Die Auffassung des BVerfG

In Übereinstimmung mit der ganz h. A. ¹⁶⁾ gelangt auch das Bundesverfassungsgericht aus seinem konkret politisch-historischen Ansatz ¹⁷⁾ zum dynamischen Charakter des Sozialstaatsprinzips.

1. Das Bekenntnis zum Sozialstaat postuliert in der historischen Wende vom statisch-gewährleistenden bürgerlich-liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts zum dynamisch-gewährenden sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes einen neuen Staatstypus, der als ideales Staatsleitbild letztlich zwar uner-

12) In: Festgabe für Giacometti, S. 81 ff.

13) Der Status des BVerfG, in: Das BVerfG, S. 61 ff; Leibholz nennt dies auch den "latenten Konflikt" zwischen Normativität und Existentialität, S. 65.

14) Probleme, S. 16.

15) Ähnlich meint H. Huber, Festgabe für Giacometti, S. 81 ff, daß sich "konservativer Charakter des Rechts und die Dynamik der wechselnden Massenbedürfnisse in der Gegenwart" nicht vertragen, aber die Dynamik sei stärker; allerdings betont Huber auch, daß sich Recht bei steter Anpassung an die wechselnden gesellschaftlichen Bedürfnisse zum bloßen "Situationspiegel" denaturiere und seinen Charakter als Recht verliere.

16) Vgl. außerdem Hesse, Smend, S. 82; H. Jellinek, JöR 16, 183; Leibholz, in: Hueck-L., S. 22; ferner Abendroth, Begriff, S. 90; auch Fechner, RdA 55, 161 (168): "Alle Fragen, des Sozialstaats, die nicht der Bestandsgarantie unterfallen, sind im Grunde politische Entscheidungen." Noch krasser Loewenstein, AöR 77, 387 (392): "Ihrem ursprünglichen Sinngehalt nach ist die Verfassung nicht mehr und nicht weniger als ein System rational erdachter und dementsprechend formulierter Regeln oder Normen für die Dynamik der politischen Macht."

17) Vgl. schon oben, S. 51 ff.

reichbar, mit seinem Ziel der "sozialen Gerechtigkeit" aber "ewige Aufgabe" des Gesetzgebers sein muß¹⁸⁾. Sozialstaat und Fortschritt zu sozialer Gerechtigkeit erscheinen als Synonyme¹⁹⁾. Vor allem im KPD-Urteil weist das Gericht dem Sozialstaatsgrundsatz die fundamentale politische Funktion zu, indem es den Staat schlechthin zur Ausgestaltung des sozialen Staates verpflichtet²⁰⁾ und damit allen am staatlichen Willensbildungsprozeß Beteiligten die Aufgabe der Konkretisierung der Gerechtigkeit stellt²¹⁾. Wenn der Senat zudem einer politischen Partei ausdrücklich die Möglichkeit einräumt, für "den weiteren Ausbau des Sozialstaats"²²⁾ eintreten zu dürfen, konzidiert er unmittelbar die mangelnde "Vollzugsreife" der bestehenden Ordnung. Der Sozialstaat ist eben nicht nur "Gegebenheit"²³⁾, sondern auch ein "Sollen"²⁴⁾, das mit dem Ziel der Realisierung der "sozialen Gerechtigkeit" eine "konkrete Utopie" enthält²⁵⁾.

Darüberhinaus betont das Gericht mit der Sozialgestaltungszuständigkeit des Gesetzgebers als zu sozialer Aktivität verpflichtetem Primäradressaten²⁶⁾ den evolutionären, auf fortwährende Angleichung normativer Postulate an die Verfassungswirklichkeit gerichteten Charakter des Sozialstaatsprinzips. In der Eigenbeurteilung sozialstaatlich motivierter Gestaltungsaufgaben erlegt es sich größte Zurückhaltung auf und sträubt sich, die Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Faktoren, die eine "gerechte" Interessenabwägung erfordern, selbst zu übernehmen²⁷⁾ und stellt dem Gesetzgeber weder ein Sozialstaatsmodell, noch eine Sozialstaatskonzeption entgegen; der Beitrag, den das Gericht unter Beachtung des Gewaltenteilungsprinzips zur Konkretisierung eines unbestimmten Verfassungsbegriffs bisher hätte leisten können, blieb denkbar gering²⁸⁾.

18) Vgl. BVerfG E 5, 85 (198); 1, 97 (100).

19) E 5, 85 (198).

20) aaO; ferner E 1, 97 (105) und 38, 281 (301).

21) E 5, 85 (198); ferner E 38, 187 (197 f).

22) Vgl. BVerfG E 5, 85 (336); in E 11, 105 (113), spricht der Senat von der "Entwicklung zum sozialen Rechtsstaat".

23) So aber Forsthoff, Begriff, S. 34.

24) Abendroth, Begriff, S. 87.

25) Vgl. auch BVerfG E 1, 97 (100, 105); 22, 180 (204); im Ergebnis wie hier, Fechner, RdA 55, 161 (166).

26) Vgl. oben S. 34 f; BVerfG E 1, 97 (105); 11, 50 (56); 22, 180 (204).

27) Vgl. insbes. E 4, 219 (236); 27, 253 (283) und 38, 154 (170).

28) Ebenso Werner, AöR 81, 84 (87); Zacher, AöR 93, 341 (367).

2. Dieser verfassungsgerichtliche "self-restraint" ²⁹⁾ gründet dabei vor allem in der grundlegenden Charakterisierung des Sozialstaatsprinzips als einer Gemeinwohlklausel ³⁰⁾, dessen Definition und inhaltliche Konkretisierung Aufgabe des Gesetzgebers und der Exekutive ist ³¹⁾. Die sich aus der "demokratischen Idee" ³²⁾ rechtfertigende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, die im Gesetz als allgemeiner Kategorie das entscheidende Medium der sozialstaatlichen Evolution von Staat und Gesellschaft erblickt, läßt einen idealistischen Überhöhungsprozeß des Demokratiegedankens erkennen, der wie Badura ³³⁾ zutreffend formuliert, einen "herrschaftssoziologischen Realismus und demokratischen Idealismus" widerspiegelt, welcher dem demokratischen Gesetzgeber bei der Realisierung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung letztlich nur die "Willkürschränke" zieht ³⁴⁾.

Gestaltungskompetenz und politische Macht werden auf diese Weise untrennbar miteinander verknüpft. Die Sozialstaatsentscheidung kulminiert in einem hochpolitischen Prozeß, in dem legislative Überlegungen rechts-, wirtschafts- und sozialpolitischer Natur ³⁵⁾ den jeweiligen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen anvertraut werden; der "weite Gestaltungsspielraum" ³⁶⁾ wird ins Vorfeld parteipolitischer Zielsetzungen entlassen, die Materialität des Sozialstaats dem irrational-dynamischen Ablauf politischer Programme überantwortet, ohne vom Bundesverfassungsgericht scharf konturierte sozialstaatliche Limitierungen zu empfangen. Sozial-

29) Vgl. dazu das Urteil vom 31. 7. 1973 zum sog. Grundvertrag zwischen der BRD und der DDR, NJW 73, 1539 ff, in dem das Gericht betont, daß der Grundsatz des judicial self-restraint den Verzicht auf Eingriffe in den von der Verfassung geschaffenen Raum politischer Gestaltung bedeute.

30) Vgl. oben, 2. Teil, B III 1.

31) Vgl. auch Häberle, AöR 95, 86 (101); ferner Badura, AöR 92, 382 (385); hierzu neuerdings auch Benda, Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik, in: ZRP 77, 1 ff.

32) Vgl. Badura, AöR 92, 384 (385).

33) aaO, S. 391.

34) Vgl. vor allem BVerfG E 1, 97 (105); 33, 303 (334 f); v. Mutius, Verw-Arch 73, 183 (191) kritisiert hinsichtlich der letzteren Entscheidung - numerus-clausus-Urteil - zu Recht, daß das Gericht den Rahmen des "verfassungsrechtlich Hinnehmbaren" nicht absteckt, so daß ein Verfassungsverstoß des Gesetzgebers beinahe undenkbar wird; die Aufgabe des BVerfG erschöpfe sich dann in "sanktionslosen Warnsignalen" (S. 192).

35) Vgl. etwa BVerfG E 10, 354 (371).

36) Vgl. E 1, 97 (105); 18, 257 (273); 28, 324 (348 f); 33, 303 (333 ff).

staatliche Minimalstandards werden, abgesehen vom "unantastbaren Eigenwert" der Person ³⁷⁾, ebenso wenig postuliert wie sozialstaatliche Maximalforderungen. Die selbstgewählte Beschränkung der materialen Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips auf den Kerngehalt einer "Gemeinwohl"- und "Gerechtigkeits"-klausel ohne greifbaren verfassungsrechtlichen Beteiligungsanspruch stuft die dem Sozialstaatsgrundsatz immanente Dynamik zu einer generalklauselartigen Zweckmäßigkeitkategorie herab, die mit mehr oder weniger staatlichen Eingriffen in die Individualrechte oder mehr oder weniger staatlicher Teilhabegewährung die sozialstaatliche Entwicklungsgeschwindigkeit je nach Weltanschauung und konkret-machtpolitischer Durchsetzbarkeit relativiert ³⁸⁾.

B. Umfang und Grenzen sozialstaatlicher Dynamik

Die grundsätzliche Anerkennung des dynamischen Charakters des Sozialstaatsprinzips sagt allein über dessen tatsächliche Eignung zu konkreter evolutionärer Gestaltung noch wenig aus. Der dem sozialstaatlichen Verfassungspostulat immanente "politische" Wesenszug kennzeichnet prinzipiell alle verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen: Verfassungen sind ganz allgemein als formalisierte Gerüste zur Zielbestimmung, aber auch zur Bändigung der dynamischen politischen Kräfte ausgestaltet ³⁹⁾. Erhält nach dem bisher Dargelegten dieser allgemeinpoltische Charakter des Verfassungsrechts in Gestalt des Sozialstaatsprinzips jedoch eine besondere, das Evolutionäre noch betonende Qualität der im legislativen Gestaltungsprozeß ipso iure liegenden Dynamik politischer Funktionen zugesprochen, so bleibt als verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch entscheidendes Problem die Frage nach den rechtlichen Grenzen dieser sozialstaatlichen Dynamik zu beantworten. Eine dahingehende Klärung kann zugleich Aufschluß über die potentielle Offenheit des Sozialstaatspostulats auch für "systemüberwindende" Gestaltungstendenzen geben ⁴⁰⁾. Wesentlicher

37) Ausf. oben, 2. Teil, B III 1 b, S. 73 ff.

38) A. A. Werner, AöR 81, 84 ff., der, sehr optimistisch, den Sozialstaat zu den "geschichtsimmanenten Mächten" der Gegenwart zählt, die von "politischen Einzelprogrammen unabhängig" sei (S. 103).

39) Vgl. insbes. Loewenstein, AöR 77, 387 (392); Leibholz, S. 22; Forsthoff, Probleme, S. 16; Fechner, RdA 55, 161 (168).

40) Vgl. Suhr, Der Staat, Band 9, S. 67 ff (73); Hartwich, Sozialstaatspostulat, passim, insbes. S. 344 ff; Abendroth, in: Sultan-A., S. 84 ff.

Streitpunkt ist in diesem Zusammenhang eine dem Sozialstaatsgrundsatz möglicherweise innewohnende "Sozialisierungsdynamik", die in der Ermächtigung und im Auftrag des Staates zur Sozialgestaltung ⁴¹⁾ auch ein Vehikel zur Umgestaltung der ökonomischen und sozialen Bedingungen im Sinne eines "sozialistischen" Systems darstellen könnte ⁴²⁾. Diese Fragestellung, die von der Gegebenheit einer nicht-sozialistischen Bundesrepublik Deutschland ausgeht, rechtfertigt sich aus der auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannten "Sollessphäre" des sozialen Staates ⁴³⁾, der in seiner permanenten Zielsetzung auch die Veränderung des gesellschaftlichen Status quo bedeuten könnte ⁴⁴⁾.

I. Die Auffassungen der Rechtslehre

1. Die These von der Neu- und Andersgestaltung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

In der Verfassungsrechtsliteratur finden sich nur vereinzelt Ansätze, im Sozialstaatsprinzip das verfassungsrechtliche Medium für eine Überwindung des Status quo zu sehen. Am weitesten geht Abendroth ⁴⁵⁾, der in der sozialstaatlichen Gestaltungskompetenz des demokratisch legitimierten Gesetzgebers einen Hinweis zu erkennen glaubt, die Grundrechte nicht als starre Garantie der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mißzuverstehen ⁴⁶⁾; mit dem Sozialstaatsprinzip habe die "Unfähigkeit des herrschenden Systems, im freien Spiel der Kräfte Gerechtigkeit zu schaffen", Anerkennung gefunden; die

41) Vgl. BVerfG E 1, 97 (105); 22, 180 (204).

42) Ohne im einzelnen auf die "sozialistischen" Staatskonzeptionen eingehen zu müssen, kann im Rahmen dieser Arbeit nur die Tendenz geprüft werden, den "sozialen Staat" als Aufforderung und Wegbereiter eines Statusquo-überwindenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, das sich durch ein Höchstmaß an staatlicher Planung, Vergesellschaftung der Produktionsmittel und Bodenschätze etwa auszeichnet, zu betrachten.

43) Vgl. schon BVerfG E 1, 97 (100); 5, 85 (198).

44) Sehr weitgehend wiederum Loewenstein, AöR 77, 387 (426), der meint, daß bereits die Realisierung nur der "elementarsten" sozialen Forderungen, "unweigerlich" zu Wirtschaftsplanung, Staatseingriffen in "so gut wie alle" und Verstaatlichung "vieler" Wirtschaftsformen führen müsse.

45) In: Sultan-Abendroth, S. 84 ff.

46) aaO, S. 86.

Sozial- und Wirtschaftsordnung stehe daher in Gänze zur Disposition des Gesetzgebers⁴⁷⁾, was inhaltlich einer Pflicht zur Ausdehnung der gestaltenden Staatstätigkeit auf diesen Gebieten entspricht⁴⁸⁾ und in der Notwendigkeit gipfelt, durch soziale Interpretation den Wert, "den die liberalen Grundrechte zum Ausdruck bringen, in eine neue zu gestaltende Gesellschaftsordnung zu übertragen"⁴⁹⁾. Essentielles Minimum des Sozialstaatsgedankens ist hiernach die Möglichkeit der Umgestaltung der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung durch eine "Projektion der demokratischen Strukturprinzipien in diese Ordnungen⁵⁰⁾, wobei die dynamische Kraft des Sozialstaatspostulats die Ausdeutung der rechtsstaatlichen Grundrechtsverbürgungen als restaurative oder konservative Bestätigung des Status quo ausschließe⁵¹⁾. Schlußfolgerungen Abendroths sind im wesentlichen eine Absage an die Garantie der liberal-kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aus Art. 14 Abs. 1 GG und die Interpretation von Art. 15 GG als konkretes "Einfallstor" zu gesellschaftlicher Selbstbestimmung⁵²⁾, die in den sozialen Wohlfahrtsstaat als einziger Möglichkeit materieller Erfüllung des demokratischen Rechtsstaatsgedankens münde⁵³⁾.

Betont Abendroth die Katalysator-Wirkung des Sozialstaatsprinzips in Bezug auf ein gesamtgesellschaftliches Demokratisierungsgebot, so greift Ramm⁵⁴⁾ das Alternativmodell einer neu zu gestaltenden Wirtschafts- und Sozialordnung primär unter dem Aspekt der Möglichkeit "sozialrevolutionärer" Umgestaltung auf. Durch eine in vollem Umfange vorgenommene Anwendung des Sozialisierungsartikels 15 GG werde eine umfassende Planwirtschaft zwangsläufige Folge sein, deren notwendige Einengung der persönlichen Freiheit mit der Konzeption des Grundgesetzes indes durchaus in Einklang stehe⁵⁵⁾. Allerdings will Ramm die "sozialrevolutionäre" Alternative des Sozialstaatsmodells

47) aaO, S. 90.

48) aaO, S. 101.

49) In: Begriff, S. 87.

50) Begriff, S. 89; in: Sultan-A., S. 92.

51) Begriff, S. 91; ähnlich auch Ridder, Gewerkschaften, S. 18; vgl. auch schon Heller, Staatslehre, S. 113 ff.; sehr kritisch dazu H. Krüger, Der Staat, Band 10, S. 1 ff, insbes. 19.

52) Vgl. Abendroth, in: Sultan-A., S. 87.

53) Vgl. Abendroth, Begriff, S. 92; dazu im einzelnen auch die thesenartige Zusammenfassung bei Hartwich, Sozialstaatspostulat, S. 350 f.

54) Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, Stuttgart 1965.

55) Vgl. S. 159.

nur als "ultima ratio" verstanden wissen, die ein Versagen sozialreformerischer Maßnahmen voraussetze ⁵⁶⁾).

2. Die h. A. vom Sozialstaatsprinzip als konstitutivem Element der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

Diesen Ansichten steht die ganz überwiegende Literaturmeinung entgegen, die die Dynamik des Sozialstaatsprinzips nicht als "progressive", umgestaltende Bewegung versteht, sondern ihr behutsame, allenfalls evolutionäre Tendenzen im Sinne einer Affirmation der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entnimmt. Einigkeit herrscht vor allem insofern, als der Begriff "sozial" keinesfalls "sozialistisch" bedeute ⁵⁷⁾, was im wesentlichen mit der Konzeption der Grundrechte und deren - insbesondere in Art. 2, 12 und 14 GG - ausgeprägtem Freiheitsverständnis begründet wird ⁵⁸⁾. Dabei erhält der Synthesegedanken ⁵⁹⁾ seine materiale Ausgestaltung: Der soziale Rechtsstaat stehe gleichsam zwischen Kollektivismus und Liberalismus ⁶⁰⁾, bedeute Absage sowohl an den totalen, wie den liberalen Staat ⁶¹⁾, an Staatsallmacht wie an die Bindungslosigkeit des Individuums, aber auch an die Autonomie der Gesellschaftsordnung ⁶²⁾. Dennoch ergeben sich Unterschiede, wenn man die "dynamische" Komponente des Sozialstaatsprinzips innerhalb dieser h. A. auf die konzidierten Entfaltungsmöglichkeiten überprüft.

a. Forsthoff ⁶³⁾ engt die Funktion des Sozialstaats aus Furcht vor einer Entwicklung zum Totalstaat ein und erblickt vor allem im "Verteilerstaat" ⁶⁴⁾

56) aaO, S. 163 f.

57) Vgl. etwa Dürig, JZ 53, 193 (196); Ipsen, DÖV 52, 217 (218); Gerber, AöR 81, 1 (31); ferner Badura, AöR 92, 382 (404).

58) Vgl. außer den in Anm. 57) Genannten auch Echterhölter, BB 62, 265; Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft, S. 38 ff; Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, schließt Art. 15 GG und das Recht zur Sozialisierung als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips aus, vgl. S. 108.

59) Vgl. Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Abs. 1, Rdn. 46.

60) Vgl. dazu schon oben, S. 62.

61) Fechner, Freiheit, S. 9; Fröhler, Grundlegung, S. 7 f; Leibholz, in: Hueck-L., S. 26; auch Ridder, Gewerkschaften, S. 11.

62) Vgl. Bachof, Begriff, S. 45; ferner Winkelvoß, DRiZ 66, 334.

63) In: Probleme, S. 10 ff.

64) aaO, S. 15.

die Gefahr des Mißbrauchs durch die jeweils Mächtigen 65). Da die gewährleistende rechtsstaatliche Verfassung in hohem Maße an den gesellschaftlichen Status quo gebunden sei 66), richte sich der Sozialstaat im "polemischen" Sinne, der sich auf die Neuverteilung von Gütern beziehe, gegen den gesellschaftlichen und politischen Status quo 67) und führe bei konsequenter Verwirklichung zur "Vernichtung des Rechtsstaats" 68). Der Sozialstaat könne daher nur als "Steuerstaat" im Sinne einer Korrektur der bestehenden Güterverteilung betrachtet werden; die rechtsstaatlichen Gewährleistungen schlossen eine Neuverteilung aus 69). Ähnlich leugnen Klein 70) und Gerber 71) aus einer überhöhten Konzeption des Rechtsstaats die Möglichkeit der Neuverteilung der Lebensgüter und sehen in Art. 14 Abs. 1 und 15 GG lediglich "gewisse soziale Vorbehalte" 72), oder ebnen mit einer einseitig ethischen Interpretation des "Sozialen" einer restriktiven Auslegung des Sozialstaatsprinzips den Weg, wenn sie den sozialstaatlichen Auftrag zur Sozialgestaltung in Herstellung und Wahrung der sozialen Gerechtigkeit und der Abhilfe der sozialen Bedürftigkeit durch staatliche Daseinsvorsorge sich erschöpfen lassen 73).

Diese einschränkende Sozialstaatsinterpretation spiegelt ein grundlegendes Mißtrauen der Verfechter einer stärkeren "Verrechtlichung" der Lebensverhältnisse gegenüber den "macht"betonten Vorgängen einer politischen Dynamik wider, deren Ziel soziale und ökonomische Veränderung zumindest sein kann. Besonders nachhaltig beklagt H. Huber 74) die Anfälligkeit der Verfassung, wenn "das Recht" sich dazu hergebe, nur noch "Mittel eines gesellschaftlichen Funktionsablaufs" zu sein; dieser Verfall des Rechts, als zwangs-

65) aaO, S. 23.

66) Vgl. Forsthoff, Begriff, S. 18.

67) aaO, S. 25.

68) aaO, S. 26.

69) aaO, S. 32; ders., Probleme, S. 32; zum gleichen Ergebnis kommt Wiegand, DVBl 74, 657 (660 f).

70) In: ZStW 50, 391 (402 f).

71) In: AöR 81, 1 (22).

72) Vgl. Klein, aaO, S. 399; siehe auch Fechner, Freiheit, S. 10, Anm. 15, der den "restaurativen Charakter" des GG betont; Herzog, BayVBl 76, 161 (165), leugnet konsequenterweise eine Überordnung des Sozialstaatsprinzips als Verfassungsgrundsatz über das Grundrecht aus Art. 14 GG.

73) Vgl. auch Giese/Schunck, Art. 20, Anm. II 4; Wernicke, in: BK, Art. 20, Erl. II 1 d.

74) In: Festgabe für Giacometti, S. 83.

läufige Folge der Opferung des statischen Rechts an die Dynamik massengesellschaftlicher Notwendigkeiten, gründe in der Entfernung der neuen Rechtsstrukturen und Rechtsgebiete vom "ethischen Gravitationszentrum" 75). Die Erkenntnis von der fundamentalen Abhängigkeit von gesellschaftlichem Prozeß und der Frage der Wirtschaftsordnung mündet dabei in die zum ernsthaften Verfassungsproblem aufgewertete Furcht vor freiheitszerstörendem Staatseinfluß: "Staat" und "Gesellschaft" stehen weiterhin unversöhnlich gegeneinander; jede Zunahme öffentlicher Macht impliziert danach den Verlust an Eigenständigkeit und Selbstverantwortung; der Glaube an die Möglichkeit einer durch Staatsinterventionen zu schaffenden Gerechtigkeit für alle wird als gefährlicher Fehlschluß interpretiert und das staatliche Streben nach mehr Einfluß auf das ökonomische Geschehen als Exzeß eines "Wohlfahrtstyrannen" 76) betrachtet, der letztlich im "Totalstaat" 77) ende. Den Vorrang liberal-rechtsstaatlicher Gewährungen vor sozial-rechtsstaatlichen Gewährleistungen entwickelt diese Auffassung aus einem konservativen Geschichtsverständnis und einer Grundgesetz-Entstehung, die zwar formal die überkommenen Freiheitspostulate in den Vordergrund stellte, keineswegs aber den liberalen Rechtsstaat verewigen wollte, sondern gerade wegen der Hereinnahme des Sozialstaatsprinzips von einem grundsätzlich neuen Verfassungstypus ausging, der auch bewußt die zukünftige Entwicklung des deutschen Verfassungslebens offenhielt 78).

- b. Gestützt auf Ipsens frühe Ausführungen 79) zum Sozialstaatsprinzip, die die Vorläufigkeit der bestehenden Sozial- und Wirtschaftssysteme gerade wegen des Verzichts auf detaillierte Ordnungsregelungen im Grundgesetz betonten und der legislativen Gestaltungsfunktion auch die Möglichkeit der Neu- und Andersgestaltung einräumten 80), folgt der überwiegende Teil der Rechtslehre einem "dynamisch-evolutionären" Sozialstaatsverständnis, das in seinem Kern die politische Aufgabe des Sozialstaatsgrundsatzes hervorhebt und infolgedessen eine konsequente Fortentwicklung des Bestehenden

75) H. Huber, aaO, S. 84.

76) Vgl. zu diesem Begriff Dürig, AöR 79, 254 (258).

77) Vgl. Forsthoff, Probleme, S. 9; H. Huber, aaO, S. 87, hält das "Recht der Massenbedürfnisse" für von Grund auf "totalitär", da es weit über sittliche und konventionelle Ordnungen hinaus in das gesellschaftliche Leben vorstoße.

78) Vgl. dazu v. Doemming u. a., JöR 1, 14 ff, 43 ff, 195 ff.

79) Vgl. Ipsen, Über das GG, Univ. Rede vom 17.11.1949; ders., in: VVDStRL 10, 74 ff.

80) Vgl. über das GG, S. 21; ders., VVDStRL 10, 59 (75).

als legitimes Verfassungsziel postuliert. Dürig ⁸¹⁾ unterstreicht die durch das Sozialstaatsprinzip verstärkte Zuständigkeit des Staates zu Eingriffen in die Sozial- und Wirtschaftsordnung, die "gegen das Wirtschaftsprinzip eines ganzen Jahrhunderts" gerichtet sei. Aus dem Fehlen "sozialer Grundrechte" könne nicht auf die Billigung des vorgefundenen Status quo geschlossen werden; denn mit dem Sozialstaatsgrundsatz habe das Grundgesetz nicht "geschwiegen", sondern ein konkret evolutionäres Element erhalten, das sogar den "Wohlfahrtsstaat" rechtfertigen ⁸²⁾, zumindest aber belastende Interventionen in die ökonomischen Lebensbedingungen ermöglichen könne ⁸³⁾. Ebenso bezieht sich Scheuner ⁸⁴⁾ auf die richtunggebende, zu rechtsschöpferischer Anwendung und Weiterentwicklung fähige Qualität des Sozialstaatsprinzips und weist ihm mit der "Vermögensumverteilung" ⁸⁵⁾ die elementare politische Funktion zu, die eine Wirtschaftslenkung einschließt ⁸⁶⁾.

Noch prononcierter sieht Hesse ⁸⁷⁾ in ihm das rechtliche Element der tatsächlichen Menschheitsentwicklung: Mit dem Sozialstaatspostulat seien die Gegebenheiten der modernen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Evolution ins Grundgesetz aufgenommen worden. Wenn auch die Komplizierung der Lebensverhältnisse nach Hesse die Intervention des Staates geradezu bedinge ⁸⁸⁾, so wendet sich Hesse dabei entschieden gegen die Ideologie eines notwendigen Abgleitens des sozialen in den totalen Staat; ein Höchstmaß an Staat müsse keineswegs fortschreitende Entliberalisierung bedeuten, sondern könne im Gegenteil erst zu gerechter Verteilung und gerechtem Genuß der Freiheit führen ⁸⁹⁾.

81) In: JZ 53, 193 (196).

82) aaO.

83) Dürig, in: AöR 79, 254 (257); ebenso Ipsen, DÖV 52, 217 (218).

84) Scheuner, in: Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 3, S. 154.

85) ders., in: Festschrift 100 Jahre DJT, S. 257.

86) Festschrift, S. 262; auch Köttgen, in: Festschrift für H. Muthesius, erkennt im Sozialstaatsprinzip die "Förderung des gesellschaftlichen Fortschritts" (S. 20) und bezeichnet den sozialen Staat "seinem Wesen nach" als Interventionsstaat (S. 29), der durch den "Steuerstaat alimentiert" werde (S. 31).

87) In: Festgabe für Smend, S. 78.

88) Hesse, Grundzüge, § 6 II 3 a.

89) Hesse, Festgabe für Smend, S. 86; wie Hesse lehnt auch Häberle, in: Festschrift für Küchenhoff, S. 455 f, ein den liberalen Rechtsstaat kennzeichnendes "Status-quo-Denken hoheitlich definierter Aufgabenfixierung" ab.

- c. In gradueller Abweichung von diesen Autoren entnimmt ein Teil der h. A. dem dynamischen Sozialstaatselement weniger einen konkret-evolutionären als einen "systemstabilisierenden" Charakter. Im Vordergrund sozialstaatlicher Materialität steht eine generelle Harmonisierungsfunktion, die meist undifferenziert auf alle sozialrelevanten, zum Teil aber auch vorrangig auf wirtschaftliche Lebensbereiche ausgedehnt wird. Hatte Ipsen ⁹⁰⁾ ganz allgemein die Notwendigkeit einer "Harmonisierung" von Rechtsstaat und Demokratie mit dem Sozialstaatsprinzip betont, um deren gegenläufige Intentionen abzuschwächen, dient letzteres Ridder ⁹¹⁾ etwa vorzüglich zur Harmonisierung der für die Aufrechterhaltung der Freiheit notwendigen gesellschaftlichen mit den staatlichen Strukturen, wobei es die "Normativwirkung einer Homogenisierungsbestimmung zwischen Staat und Gesellschaft" entfaltet ⁹²⁾. Einschränkender folgert Fröhler ⁹³⁾ aus der Antinomie von liberalem Rechtsstaat als Garanten einer "staatsfreien" Gesellschaft und sozialem Staat die Möglichkeit staatlicher Einwirkung auf die Gesellschaft "zum Zwecke der Homogenisierung in ökonomischer Sicht". Neben die Harmonisierungs- und Homogenisierungsaufgabe des "Sozialen" tritt der Begriff der "Integration" ⁹⁴⁾. Vor allem E. R. Huber ⁹⁵⁾ stellt die Funktion des Sozialstaatsprinzips als eines Integrationselements heraus, das den "Widerstreit zwischen überlieferter Staatlichkeit und industrieller Klassengesellschaft" überwinden könne und solle. Zwar will er seine Konzeption des sozialen Rechtsstaats nicht als gewollte Harmonisierung von im Grunde unüberbrückbaren Gegensätzen verstanden wissen und erkennt daher lediglich eine "fruchtbare Wechselwirkung" der fundamentalen Antithesen "Rechtsstaat" und "Sozialstaat" an ⁹⁶⁾, verlegt aber die Ausstrahlung der "sozialen Integration" primär in den typischen Sozialrechtsbereich ⁹⁷⁾ und weist dem Sozialstaatsprinzip im Wirtschaftsrecht etwa nur die Wirkung eines Regulativs bestehender Ungerechtigkeiten inner-

90) In: DÖV 52, 217 (218); ähnlich Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (333); Hecklinger, Die normative Kraft, S. 22 ff.

91) In: Gewerkschaften, S. 16.

92) aaO, S. 18.

93) In: Grundlegung, S. 16.

94) Vgl. hierzu R. Smend, in: Evangelisches Staatslexikon, S. 803 ff: "Integration" beschreibt das Zusammenfinden einzelner Glieder zu einem "neuen Ganzen" auf einer neuen Ebene, die mehr ist als die bloße Summe der Einzelglieder.

95) E. R. Huber, Rechtsstaat, S. 13; ders., DÖV 56, 201.

96) Rechtsstaat, S. 25.

97) aaO, S. 22 f.

halb der überkommenen Wirtschaftsordnung zu ⁹⁸⁾; die "Sozialrevolution", auch die "legale", wird vom Sozialstaatsprinzip nicht gedeckt ⁹⁹⁾, "sozialer Rechtsstaat" bedeute auch die Absage an den "Klassenkampf" ¹⁰⁰⁾. Der soziale Staat ist der Staat der Sozialreform, der die realen Ordnungsprinzipien grundsätzlich unangetastet läßt und die Übel der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung gegebenenfalls korrigiert.

Ähnlich glaubt Fechner ¹⁰¹⁾, mit Hilfe der ethischen Begriffsbindung des "Sozialen" die Gefahr einer sozialrevolutionären Tendenz des "sozialen Rechtsstaats" bannen zu können und begrenzt die Frage der Freiheit im Sozialstaat auf eine sittliche Kategorie, die den "totalen Staat" durch das Bekenntnis zu Freiwilligkeit und Hingabebereitschaft verhindern hilft. Hierin stimmt er mit Bachof überein, der in der Auswertung des Genossenschaftsgedankens und der Selbstverwaltung die einzige erfolversprechende Möglichkeit im Spannungsfeld von persönlicher Freiheit und staatlicher Bevormundung erblickt; auf Grund des verfassungsrechtlich verbürgten Vorzugs der "eigenverantwortlichen Entscheidung zu sozialverpflichtetem Verhalten" vor staatlichem Zwang hierzu sei eine umfassende staatliche Verplanung der Sozial- und Wirtschaftsordnung unzulässig ¹⁰²⁾. Herzog ¹⁰³⁾ versucht unter Hinweis auf die "Sensoren" innerhalb des politisch-gesellschaftlichen Systems in der dynamisierten Umwelt dieses Jahrhunderts, welche geeignet seien, eben diese Gesellschaft über Veränderungen zu informieren, darzulegen, in welchem hohem Maße die Überlebenschancen der westlichen Staats- und Gesellschaftssysteme vom Erhalt der freiheitlichen Verfassung abhängig seien. Er prägt dabei das Schlagwort von der "Planung zur Freiheit", wonach Planung nicht weniger, sondern mehr Freiheit heißen müsse ¹⁰⁴⁾.

Diese Interpretationen heben im Kern den Stabilisierungscharakter des So-

98) aaO, S. 22.

99) DÖV 56, 202; auch Benda, Industrielle Herrschaft, S. 57 f, betont, daß der Sozialstaatsgrundsatz keine ständige Kampfansage an die vorhandene politische und soziale Wirklichkeit beinhaltet.

100) E. R. Huber, DÖV 56, 203.

101) In: Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, S. 18.

102) Vgl. Bachof, Begriff, S. 45 ff.

103) In: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 205 f.

104) aaO, Rdn. 209.

zialstaatsprinzips hervor¹⁰⁵): Begriffe wie "Harmonisierung", "Homogenisierung", "Integration" intendieren die Erhaltung des grundlegenden Status quo unter Vermeidung seiner Schwächen, Fehler und Ungerechtigkeiten, die lediglich "Systemkorrekturen" einschließt und auf "sozialethischen" Postulaten basiert. Soziale Gegensätze werden in einer Art "Balancesystem" korrigiert, ohne die gegebene Wirtschafts- und Sozialordnung prinzipiell in Frage zu stellen¹⁰⁵); der Sozialstaat kennt keine "Klassen" und "sozialen Gegner" mehr, sondern nur noch unterschiedliche "Gruppen", die sich unter Aufrechterhaltung einer Gleichgewichtigkeitsfiktion als "Sozialpartner"¹⁰⁶) über ihren Anteil an den Wirtschafts- und Sozialbedingungen verständigen. Die stete Überwindung sozialer Mißstände, die Lerche zu Recht lediglich zu einem "Teilhalt" des Sozialstaatsprinzips erklärt¹⁰⁷) führt in der sozialethischen, auf die "systemkonforme" Korrektur des Status quo zugeschnittenen Sozialstaatsinterpretation zu dem Ergebnis einen sozialen Staates, der, wie Maunz formuliert, "wirtschaftliche oder kulturelle Unterdrückung oder schwere Benachteiligung einer Schicht oder Gruppe ablehnt, bekämpft oder zu beheben versucht"¹⁰⁸). Hierin läge in der Tat eine bloße "Reparaturfunktion" des Sozialstaatsgrundsatzes, mit der Gefahr eines permanenten Nachlaufens des Staates hinter dem "Vorsprung der sozialen Notstände" her; reale Gegensätze würden im Wohlstand "ertränkt", wenn der Staat die über die Steuergesetzgebung vereinnahmten Gelder als "sozialer Wohltäter" anschließend wieder verteilt¹⁰⁹). Hartwich polemisiert daher heftig gegen diese "fatale Funktion" der Sozialstaatsauslegung, die aus der Verfassung die Pflicht zu harmonischem Zusammenleben und Konfliktvermeidung "herausinterpretiere", und das Prinzip des "sozialen Staates" damit zum Instrument einer Stabilisierung des gesellschaftlichen Status quo und der ökonomischen Besitzverhältnisse mache¹¹⁰). Vom Ansatz her erscheint diese Kritik zwar berechtigt, vermag aber letztlich nur aus einer ideologischen Sicht zu überzeugen, die in allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verbesserungen das "Opium" hinsichtlich eines ordnungsbezogenen Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft erblickt.

105) Ganz allgemein hält Gerber, AöR 81, 1 (32), die Einfügung des "Sozialen" für eine grundlegende Entscheidung, die der "Stabilisierung der unser westdeutsches Staatsleben tragenden politischen Auffassungen dient".

106) Vgl. Fechner, RdA 55, 161 (163).

107) In: AöR 90, 341 (348).

108) Maunz, LB, § 11 V 1.

109) Vgl. Suhr, Der Staat, Bd. 9, S. 77, 78.

110) In: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, S. 314.

II. Die Auffassung des BVerfG

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip lassen außer der prinzipiell anerkannten Dynamik dieses Verfassungsgrundsatzes eine Tendenz in Richtung auf den von der h. A. vertretenen Harmonisierungscharakter sichtbar werden.

1. Zurückhaltung innerhalb 'dynamischer' Rechtsgebiete

Diesen Schluß erlaubt bereits ein Überblick über die Anwendungsbereiche des Sozialstaatspostulats und dessen konkrete Verwendung innerhalb dieser Gebiete. In den einer "dynamischen" Gestaltung mit betont evolutionärer Tendenz besonders zugänglichen Bereichen des Wirtschaftsrechts und der Gesellschaftspolitik spielt es nur eine untergeordnete Rolle. Lediglich 39 Entscheidungen¹¹¹⁾ erwähnen das Sozialstaatsprinzip im Zusammenhang mit wirtschaftsrechtlichen Fragen im engeren Sinne, dem Steuerrecht, dem Berufs- und Arbeitsrecht und dem Eigentums- und Entschädigungsrecht. Diesen Entscheidungen, von denen nur sechs wegen ihrer Länge und Intensität der Argumente als bedeutsam bezeichnet werden können, stehen 53 Urteile und Beschlüsse aus dem Gebiet des Sozialrechts gegenüber, das, wie im einzelnen noch zu zeigen sein wird, "systemstabilisierende", den ordnungspolitischen Status quo festigende Akzente setzt. Hierzu zählen das Sozialversicherungsrecht, das Sozialhilferecht mit dem Sozialrecht im engeren Sinne, das Beamtenversorgungs- und das allgemeine Zivilrecht als sozialrechtliche Unterfälle.

Wie wenig sich die sozialstaatliche Dynamik indes selbst in den politischer, und damit evolutionärer Gestaltung in hohem Maße zugänglichen Rechtsgebieten niederschlägt, verdeutlichen die Ausführungen innerhalb der verwendeten Bereiche.

- a. Die acht Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht, von denen nur vier Beachtung verdienen¹¹²⁾, weisen unter sozialstaatlichem Aspekt nur eine geringe

111) Vgl. die Einteilung im Anhang; allerdings ist in den letzten vier Jahren eine merkliche Steigerung zu verzeichnen.

112) Dies sind BVerfG E 4, 7 ff - Investitionshilfe-Urteil; E 8, 274 ff - Preisgesetz-Beschluß; E 12, 354 ff - VW-Privatisierungs-Urteil; E 14, 263 ff - Umwandlungsgesetz-Urteil; BVerfG E 4, 96 ff und 9, 73 ff formulieren nur ganz vage ("Gesetzliche Monopole mögen unter besonderen Umständen gegen das Sozialstaatsprinzip verstoßen"), E 9, 73 (82); E 21, 87 (90 f) wiederholt wörtlich die Aussagen von E 8, 274 (329); ähnlich nichtssagend E 39, 210 (230 ff).

Aussagekraft auf. Bemerkenswert ist lediglich die im "Investitionshilfe"-Urteil vom 20. 7. 1954 grundlegend formulierte Auffassung des Gerichts von der "wirtschaftspolitischen Neutralität" des Grundgesetzes ¹¹³⁾. Auch das Sozialstaatsprinzip verleitet es nicht zu engagierter Stellungnahme hinsichtlich wirtschaftsverfassungsrechtlicher Konkretisierungen der west-deutschen Staatlichkeit. Selbst wenn diese Aussage später ¹¹⁴⁾ in eine "Zurückhaltung" des Grundgesetzes in Fragen der Wirtschaftsverfassung abgeschwächt wird, so bleibt gerade in der brisanten Problematik einer grundgesetzlich verankerten ökonomischen Ordnung die prinzipielle Offenheit des Sozialstaatspostulats evident, welche ein Präjudiz vermeidet, das dem politischen Machtentscheid vorgreifen könnte. Der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Nichtentscheidung des Grundgesetzgebers stellt das Bundesverfassungsgericht keine nachträgliche Ausgestaltung des Grundgesetzes mit einer wirtschaftspolitischen Maxime entgegen ¹¹⁵⁾. Insbesondere erteilt es allen Auffassungen eine Absage, die dem Grundgesetz, insbesondere dem grundrechtlichen Normensystem in Verbindung mit den verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen des Rechts- und des Sozialstaats, eine bestimmte Wirtschaftsverfassung entnehmen wollen ¹¹⁶⁾. So postuliert vor allem E. R. Huber ¹¹⁷⁾ die grundgesetzliche Garantie einer "gemischten Wirtschaftsverfassung", bei der konkrete wirtschaftliche Freiheitsverbürgungen durch wirtschaftsverfassungsrechtliche Sozialbindungen "ins Gleichgewicht" gebracht werden ¹¹⁸⁾, und wirft dem Bundesverfassungsgericht mit seiner Auffassung von der freien staatlichen Wirtschaftsgestaltungsmacht ein Absinken auf einen "Neutralismus und Relativismus" vor, der allenfalls einer formalen Demokratie fromme, in der nur "die Mehrheit" entscheide ¹¹⁹⁾. Hier trifft Huber in der Tat den wunden Punkt der Argu-

113) Vgl. BVerfG E 4, 7 (17 f): Der Verfassungsgeber habe sich "nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden".

114) Vgl. BVerfG E 14, 263 (275) - Umwandlungsgesetz- bzw. "Feldmühle"-Urteil: Das Grundgesetz enthalte "entsprechend seiner Zurückhaltung in Fragen der Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsgestaltung" ... keine Regelungen für die Nachprüfung aktienrechtlicher Normen.

115) So auch Echterhölter, BB 62, 265; Badura, AöR 92, 382 (392); vgl. auch Gebhard Müller, Jb 2/17 (23); Maunz, SozVersR Bd. 1/2, S. 8.

116) Im Ergebnis wie hier Badura, aaO, S. 392; Gebhard Müller, aaO, S. 24; E. R. Huber, DÖV 56, 101; Leibholz, in: Hueck-L., S. 37.

117) In: DÖV 56, 97 ff.

118) E. R. Huber, DÖV 56, 98, 101.

119) aaO, S. 99.

mentation des Gerichts: dessen rigoroser "demokratischer Idealismus" 120) eröffnet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, je nach parlamentarischer Kräfteverteilung von einem Höchstmaß an Freiheit zu einem Höchstmaß an Wirtschaftsbindung überzugehen 121). Die Formel des Bundesverfassungsgerichts enthält damit weder eine Absage an das wirtschaftspolitische Modell der "sozialen Marktwirtschaft", die etwa Nipperdey 122) verfassungsrechtlich garantiert sieht, noch an eine Planungswirtschaft, die dem einzelnen einen gewissen Freiheitsspielraum ließe. Begründbar erscheint lediglich, daß die Verwendung des Sozialstaatsprinzips als freiheitsbeschränkender Gemeinwohlmaxime 123) nicht einen Kollektivismus und eine Verplanung rechtfertigt, die bei ihrer ökonomischen Bindung die "Grenzwerte" der "Eigenständigkeit, Selbstverantwortlichkeit und Würde der Person" 124) oder den "letzten Bereich menschlicher Freiheit" 125) überschreiten. Die Tendenz zur Freiheitsbeschränkung auf wirtschaftlichem Gebiet "zum Nutzen des allgemeinen Wohls" 126) ließe hier dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum, der auch die "freiheitlichen" Grundrechtsausgrenzungen, vor allem Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG, aushöhlen und in die von Weber 127) befürchtete "kollektive Bedürfnisbefriedigung" münden könnte. Einer solchen Tendenz steht aber andererseits die Tatsache entgegen, daß das Bundesverfassungsgericht den Sozialstaatsgrundsatz keineswegs als "Verpflichtungsnorm" oder auch nur als Aufforderung zu einer auf verstärkte Sozialisierung gerichtete Wirtschaftsordnung interpretiert 128). Lediglich im "VW-Privatisierungs-Urteil" vom 17. 5. 1961 129) ging der Erste Senat überhaupt auf Art. 15 GG im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip ein, ohne indes Interdependenzen herzustellen: So wie

120) Vgl. dazu bereits oben, S. 120 f.

121) E.R. Huber, aaO, S. 99.

122) In: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, S. 45; ebenso Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn. 207.

123) Vgl. oben, 2. Teil, III 1.

124) Vgl. BVerfG E 6, 32 (40 f) - Elfes-Urteil; ferner E 4, 7 (15 f); zuletzt E 33, 303 (334).

125) E 8, 274 (329); vgl. aber auch E 29, 260 (267), wonach ein "angemessener" Spielraum zur Entfaltung der Unternehmerinitiative gewahrt bleiben müsse.

126) Vgl. BVerfG E 8, 274 (329); ferner E 21, 87 (90 f).

127) In: Der Staat, Bd. 4, S. 436 f.

128) Im Gegensatz zu Abendroth, in: Sultan-A., S. 99 f; vorsichtiger Ramm, Arbeitskampf, S. 159 ff.

129) BVerfG E 12, 354 ff.

das Gericht Art. 15 GG nur eine "Ermächtigung" und keinen "Auftrag" zur Sozialisierung entnimmt ¹³⁰⁾, leitet es auch aus dem Sozialstaatsgedanken keinen konkreten wirtschaftsverfassungsrechtlichen Auftrag ab ¹³¹⁾. Es kehrt sogar die Sozialisierungs-idee von der Zielsetzung her eher um, wenn es eine breite Eigentumsstreuung und Reprivatisierung bisher verstaatlichter Wirtschaftsunternehmen als ein Anliegen des Sozialstaats darstellt ¹³²⁾. Damit lehnt es implicite eine auf die "Demokratisierung" aller Lebensbereiche oder die "Sozialrevolution" gerichtete "progressive" Sozialstaatsinterpretation ab, die bei ideologischer Betrachtungsweise aus der - entstehungsgeschichtlich nachweisbar zufälligen ¹³³⁾ - Aneinanderfügung adjektivischer und substantivischer Verfassungsgrundsätze und aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 und Art. 15 GG - den einzigen grundgesetzlichen Einfallstoren für Sozialisierungstendenzen - einen Schlüssel zur Umgestaltung der Wirtschafts-, und damit auch der Gesellschaftsordnung konstruiert ¹³⁴⁾.

- b. Ähnlich vage äußert sich das Bundesverfassungsgericht im speziellen Bereich des Steuerrechts, dessen politisch-dynamische Funktion durch die Anerkennung des Sozialstaats als "Steuerstaat" selbst von den Sozialstaatskritikern als wesentlich unterstrichen wird ¹³⁵⁾. Steuergesetzgebung und Steuerpolitik betrachtet es zwar durchaus als Mittel zur Gestaltung einer "gerechteren" Ordnung ¹³⁶⁾, ebnet indes - mit Rücksicht auf Art. 14 Abs. 1 GG insbesondere - keineswegs sozialrevolutionärer Umverteilung den Weg. Die einer Steuerpolitik durch konkrete gesellschaftspolitische Zielsetzung ¹³⁷⁾ innewohnende Dynamik wird auf eine evolutionäre Anpassungsmaxime an den Status quo beschränkt, die vorrangig als Schutzklausel für einkommens-

130) aaO, S. 364.

131) So auch Badura, AöR 92, 382 (392).

132) E 12, 354 (364 ff, 367); vgl. auch Hartwich, Sozialstaatspostulat, S. 294; zu Art. 15 als "Mindestprogramm" vorgesehener Vergesellschaftung vgl. schon Ipsen, DÖV 52, 217.

133) Vgl. bereits oben, 1. Teil, B II 2, S. 27, Anm. 104).

134) Vgl. hierzu im einzelnen Hartwich, aaO, S. 348 ff.

135) Vgl. schon oben, 2. Teil, III 3 a, S. 81, insbes. Anm. 215), 216).

136) Vgl. hierzu vor allem BVerfG E 13, 331 (345 ff); 27, 111 (131); 29, 402 (412) und zuletzt E 37, 38 (53).

137) Vgl. Badura, AöR 92, 382 (384): Steuer- und Wirtschaftspolitik ist zugleich auch Gesellschaftspolitik; ebenso BVerfG E 13, 331 (346); siehe zuletzt Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl 72, 652 ff, insbes. S. 657.

schwache Bevölkerungskreise ¹³⁸⁾, kapitalschwache Unternehmen ¹³⁹⁾ oder einen, nicht näher definierten, "Mittelstand" ¹⁴⁰⁾ fungiert. Die betont zurückhaltenden Formulierungen vor allem dieser Entscheidungen erleichtern Zacher den Vorwurf, das Gericht habe bisher keinen nennenswerten Anteil an der materiellen Ausfüllung des Sozialen durch das Ökonomische genommen ¹⁴¹⁾. Wird Steuerpolitik jedoch nur als Korrektiv bestehender Ungleichgewichte verstanden, besteht die Gefahr, daß die "Scheu" ¹⁴²⁾ des Gerichts vor sozial- und wirtschaftspolitischen Stellungnahmen im Ergebnis einer prinzipiellen Besitzstandswahrung der "beati possidentes" ¹⁴³⁾ dient.

- c. Einen gleichermaßen bedeutsamen gesellschaftspolitischen Konfliktstoff im Hinblick auf den Status eines Gemeinwesens enthalten grundsätzlich die Entscheidungen im Bereich des Berufs- und Arbeitsrechts: Freie oder gelenkte Berufswahl, Recht auf Arbeit, Probleme der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen oder Mitwirkungsrechte am Arbeitsplatz etwa stehen in engem Zusammenhang mit wirtschaftlichen Überlegungen, wobei die Dynamik der Anpassung an sich wandelnde gesellschaftspolitische Vorstellungen - z. B. Verstärkung öffentlicher Investitionen zur Schaffung bestimmter Arbeitsplätze, Eingriffe des Staates in Form der "Bildungsplanung" oder zum Zwecke der Korrektur fehlerhafter "Markt"entwicklungen - ähnlichen Stellenwert empfängt wie die Ansiedlung gesamtordnungspolitischer Prozesse zwischen "Laissez-faire-Prinzip" und Staatsinterventionismus ¹⁴⁴⁾.

138) Siehe schon "die schwächeren Schichten der Bevölkerung", vgl. E 13, 331 (346); 29, 402 (412); ähnlich E 32, 333 (339, 343): "soziale" Steuerpolitik beinhaltet die Möglichkeit einer stärkeren Belastung "höherer" Einkommen.

139) Siehe schon E 13, 331 (335); ferner E 26, 1 (10), wo eine aus dem Sozialstaatsprinzip fließende Pflicht zur steuerlichen Besserstellung Schwächer allerdings dahingestellt bleibt; ferner E 37, 38 (51 ff).

140) Vgl. BVerfG E 16, 147 ff (185).

141) Zacher, AöR 93, 341 (360 f); vgl. hierzu insbes. E 26, 1 (10): "Die Regelung ... verstößt auch dann nicht gegen das Sozialstaatsprinzip, wenn man aus diesem die Folgerung ableiten wollte (!), der Gesetzgeber müsse kapitalschwächere Unternehmen steuerlich besser stellen ..."

142) Zacher, aaO, S. 361.

143) Forsthoff, Begriff, S. 33.

144) Vgl. ausführlich hierzu E. R. Huber, DÖV 56, 98 ff; auch Benda, Industrielle Herrschaft, S. 25 ff und passim.

Jedoch wird auch hier die Chance, das Sozialstaatsprinzip als gesellschafts-evolutionäres Gestaltungselement zu etablieren, bei den dreizehn in Betracht kommenden Entscheidungen nur zum Teil genutzt¹⁴⁵⁾. Die Umdeutung der Grundrechte von Freiheitsräume "ausgrenzenden" Abwehr- in soziale "Teilhabe"-rechte gelingt lediglich andeutungsweise. Das Gericht fällt auch bei der Frage nach der "Garantenstellung" des sozialen Staates für die "Umsetzung des grundrechtlichen Wertsystems in die Verfassungswirklichkeit"¹⁴⁶⁾ wie schon im wirtschaftsverfassungsrechtlichen Bereich eine Nicht-Entscheidung, indem es dieses Problem ebenso offen läßt wie die Möglichkeit eines objektiven sozialstaatlichen Verfassungsauftrags zur Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten auf Grund der grundrechtlichen Wertentscheidungen und der Inanspruchnahme des staatlichen Ausbildungsmonopols¹⁴⁷⁾. Der neue Ansatz des Gerichts, "den Staat" mit Hilfe des Sozialstaatspostulats verstärkt in seine "sozialstaatliche Pflicht" zugunsten des Individuums zu nehmen¹⁴⁸⁾ und der Pflicht zur Entrichtung konkreter Leistungen einen Anspruch des einzelnen auf diese Leistungen korrespondieren zu lassen, hält sich konsequent in den Grenzen einer behutsamen Fortentwicklung der Staatlichkeit auf der Basis des dem bestehenden System Möglichen und dient dabei gleichzeitig dem Abbau von Konflikten zwischen Staat und Gesellschaft.

Gleichermaßen evolutionär wie stabilisierend wirkt sich im Bereich gesellschaftspolitischer Fragen die Aussage über ein aus dem Sozialstaatsprinzip fließendes Rückschrittsverbot in der "Mitbestimmung" hinter die Errungenschaften der Weimarer Reichsverfassung aus¹⁴⁹⁾, worin sich einerseits zwar ein Bekenntnis zu gesellschaftlicher Mitwirkung als "progressives" Staatsziel, andererseits aber auch nur die Wahrung des sozialen Besitzstan-

145) Nur drei Entscheidungen enthalten beachtenswerte Ausführungen zum Sozialstaatsprinzip: E 3, 377 (380 f) - Kündigungsschutz für Schwerbeschädigte -; 21, 245 (251 ff) - Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung -; 33, 303 (330 ff) - Numerus-clausus -; vgl. ferner E 7, 342 ff; 9, 268 ff; 19, 303 ff; 28, 314 ff; 32, 273 ff; 36, 298 ff; 38, 281 ff; 39, 258 ff; 39, 276 ff.

146) Vgl. BVerfG E 33, 303 (331).

147) aaO, S. 331 f und E 39, 258 (270); 39, 276 (293).

148) Vgl. schon E 27, 254 LS 2a.

149) Vgl. BVerfG E 19, 303 (319): Die Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat schließt es aus, die Koalitionsbetätigung im Personalvertretungswesen von der Gewährleistung des Art. 9 Abs. 3 GG auszunehmen; vgl. auch schon E 4, 96 (102).

des ausdrücken kann ¹⁵⁰⁾. Für letzteres spricht, daß die Feststellung der Unzulässigkeit von Einschränkungen bestehender Mitspracherechte auf das öffentliche Dienstrecht beschränkt bleibt ¹⁵¹⁾; einen konkreten gesetzgeberischen Auftrag zur Einführung von Mitbestimmungsrechten in der privaten Wirtschaft leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Sozialstaatspostulat nicht ab ¹⁵²⁾.

Unter diesem Aspekt reduziert sich die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips auch im Bereich des gesellschafts- und wirtschaftspolitisch potentiell stark evolutionären Berufs- und Arbeitsrechts auf ein Korrektiv für bestehende Ungleichgewichte auf sozialem Sektor. Kündigungs- ¹⁵³⁾ und Mutter-schutz ¹⁵⁴⁾, Arbeitslosenregelungen ¹⁵⁵⁾ und Hochschulzulassung ¹⁵⁶⁾ wie auch Mitspracherechte im Betrieb ¹⁵⁷⁾ erhalten keine prononciert gesellschaftsevolutionäre Ausstrahlung, sondern dienen lediglich einer graduellen Feinstuerung des Status quo ¹⁵⁸⁾.

- d. Eine ähnlich große, auf gesellschaftliche Fortentwicklung gerichtete Potenz weisen Regelung und Auslegung der Eigentumsvorschriften auf. Der Konflikt zwischen grundgesetzlicher Wertentscheidung für das Privateigentum in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ¹⁵⁹⁾ und den durch Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 und Art. 15 GG möglicherweise erlaubten sozialen und ökonomischen Alternativen konzentriert sich für das Bundesverfassungsgericht immer wieder auf die Problematik der "Sozialgebundenheit" des Eigentums, wobei

150) Dies betont auch Schreiber, Praxis, S. 23.

151) Vgl. BVerfG E 28, 314 (323): Die Beteiligungsrechte des Personalvertretungsgesetzes wurzeln im Sozialstaatsgedanken.

152) Maunz, LB, § 11 V 1, entnimmt dem Sozialstaatsprinzip ein Bekenntnis zum betrieblichen Mitbestimmungsrecht; ausf. hierzu auch Fechner, RdA 55, 161 (167).

153) E 3, 377 ff (380 ff).

154) E 32, 273 ff (279).

155) E 21, 245 ff (251 ff).

156) E 33, 303 ff (330 ff); 39, 258 (270 ff).

157) E 9, 268 (277); 19, 303 (319); 28, 314 (323).

158) Vgl. auch Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (334); das Bundesarbeitsgericht hat in seiner ersten Grundsatzentscheidung zum Streikrecht den Grundsatz der Kampffreiheit wenigstens andeutungsweise aus den Prinzipien des "freiheitlichen sozialen Rechtsstaats" abgeleitet, vgl. BAG E 1, 291; vgl. dazu Hueck, Festschrift für Apelt, S. 71.

159) Vgl. etwa BVerfG E 20, 351 (361).

das Sozialstaatsprinzip allerdings eine völlig untergeordnete Rolle spielt und teilweise gänzlich überflüssig erscheint ¹⁶⁰). Erwähnenswert ist hier nur die Klarstellungsfunktion des Sozialstaatsgrundsatzes in Bezug auf die in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG vorgesehene Einschränkung und Gemeinschaftsgebundenheit des Eigentums ¹⁶¹), die als Sozialstaatskonkretisierungen im übrigen das allgemeine Verfassungsprinzip verdrängen. "Soziale Gerechtigkeit" ¹⁶²) und gleichmäßige Lastenverteilung auf die Gemeinschaft ¹⁶³) als wesentliche Inhalte des Sozialstaatsprinzips verdeutlichen eine vorwiegend "unpolitische" Verwendung des "Sozialen", welche die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Brisanz von Art. 14 IG 2 und Abs. 2 GG als der nach Ipsen ¹⁶⁴) "vornehmsten und wesentlichsten Handhabung des Grundgesetzes zur Entfaltung seiner Sozialstaatlichkeit" praktisch ignoriert ¹⁶⁵). Ansätze zu einer grundlegenden Eigentumsneuordnung oder -umverteilung im individuellen oder gesamtwirtschaftlichen Bereich sind jedenfalls nicht dem Sozialstaatspostulat zu entnehmen ¹⁶⁵). Tendenziell dient es eher der Affirmation der bestehenden Strukturen, da es gerade im Eigentumsrecht als Gemeinwohlklausel, die stets ein sachgerechtes Abwägen zwischen Individual- und Gesamtinteresse erfordert, Wirkungen entfaltet, die den privateigentumsbezogenen Status quo im Kern unangetastet lassen und lediglich im Sinne eines ethischen Minimalkonsenses zur Herbeiführung eines Ausgleichs von Wohlstandsdifferenzen modifizieren.

2. Der Vorrang "ethischer" Interpretation des Sozialstaatsprinzips und die affirmative Wirkung der Sozialstaatsinhalte

Noch ausgeprägter erscheint die Status-quo-stabilisierende Funktion des Sozialstaatsprinzips, wenn man sich von den Entscheidungen zu wirtschaftsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Materien, die "sozialer Evolution" noch

160) Vgl. E 4, 219 (235 f); 4, 387 (389); 20, 351 (361) und E 25, 112 (117), wo das Sozialstaatsprinzip mit nur einem Satz bzw. Nebensatz erwähnt wird.

161) Vgl. vor allem BVerfG E 20, 351 (361) und 25, 112 (117).

162) Vgl. vor allem E 27, 253 (283) und E 40, 121 (133 f).

163) E 27, 253 LS 2a; 27, 326 (340 f); 41, 126 (153); 41, 193 (200).

164) In: VVDStRL 10, 74 (85); ders., Über das GG, S. 16.

165) Im Ergebnis ebenso Jellinek, JöR 16, 183 (184).

166) Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 437, fürchtet dagegen immer stärkere Eigentumsaushöhlungen durch legislative Umverteilungen.

am ehesten zugänglich sind, dem überwiegenden Teil der Rechtsprechung zum Sozialstaatspostulat zuwendet: Fast zwei Drittel aller Urteile und Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts erwähnen es im Zusammenhang mit sozialrechtlichen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Fragen, wobei es als verfassungsrechtliche Grundentscheidung von besonderer ethischer Akzentuierung herangezogen wird.

- a. Ob es innerhalb des Sozialrechts im engeren Sinne ¹⁶⁷⁾ eine Schutz- und Stützklausel für "minderprivilegierte" Bevölkerungskreise wie Arbeitslose ¹⁶⁸⁾, Unbemittelte ¹⁶⁹⁾, Kriegssopfer und -hinterbliebene ¹⁷⁰⁾ darstellt und dabei seine Dynamik in der Kompetenzzuweisung an die Legislative zur Ausgestaltung des Sozialstaats, der die "soziale Gerechtigkeit" zum Maßstab sozialemoralischen Handelns macht, erschöpft ¹⁷¹⁾ oder in Bezug auf sozialversicherungsrechtliche Fragen der Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Arbeiter ¹⁷²⁾ und Angestellte ¹⁷³⁾, Selbständige ¹⁷⁴⁾ und sogar Abgeordnete ¹⁷⁵⁾, der Kranken- ¹⁷⁶⁾ und Arbeitslosenversicherung ¹⁷⁷⁾, der Familienausgleichskassen ¹⁷⁸⁾ und Versorgungsrenten ¹⁷⁹⁾ als Schrittmacher einer Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation einzelner oder ganzer Gruppen dient, so reflektiert es dabei doch jeweils nur die Verhältnisse der bestehenden Ordnung: "Sozial" wird wie-

167) Hierzu zählen insgesamt 24 Entscheidungen, vgl. die Übersicht im Anhang.

168) Vgl. BVerfG E 9, 20 ff - zur Bedürftigkeitsprüfung nach § 149 V Arbeitslosengesetz bei "eheähnlichen Verhältnissen", vor allem S. 35.

169) Insbesondere die Entscheidungen zum prozessualen Armenrecht, vgl. BVerfG E 1, 109 (111); 9, 124 (131); 10, 264 (270); 22, 83 (86, 88).

170) Vgl. E 1, 97 ff; 26, 16 ff (37); ferner E 11, 50 ff (56); 13, 248 ff (259); 14, 42 ff (51).

171) Vgl. vor allem BVerfG E 1, 97 (100, 104 f); 27, 220 (227); siehe auch E 22, 180 ff (204) und E 40, 121 (133 f).

172) Vgl. E 14, 288 ff (299 ff); 21, 362 (375); 39, 316 (326 f).

173) Vgl. E 16, 286 (304); 17, 1 (23 f); 24, 220 (235); 28, 324 (348 f); 36, 237 (245); 40, 121 (133).

174) Vgl. E 10, 354 ff (368 ff).

175) E 32, 157 (165).

176) Vgl. BVerfG E 18, 257 ff (267 ff); 23, 135 ff (144 f); 40, LS 1, S. 75 f.

177) Vgl. E 18, 366 ff (373, 379).

178) Vgl. E 11, 105 ff (111 ff).

179) Vgl. E 17, 38 ff (56); 17, 86 ff (92); 38, 187 (198 ff, 205).

derum auf eine - gesellschaftspolitischer Evolution ferne - "Brüderlichkeits"ebene gestellt, deren ausschließliches Anliegen die Korrektur der Negativseiten des Status quo ist. Die sozialstaatliche Entwicklung beschränkt sich auf eine gesteigerte Einbeziehung immer weiterer Bevölkerungskreise in staatliche Versorgungseinrichtungen zum Zwecke der Absicherung gegen die "Wechselfälle des Lebens" ¹⁸⁰⁾. Selbst wenn das Gericht dabei den gesetzgeberischen Spielraum betont, der Gesellschaftspolitik auch mit den Mitteln des Sozialversicherungsrechts erlaubt ¹⁸¹⁾, und damit die Wirkung des Sozialstaatsprinzips nicht mehr allein auf die "Abwehr von Notlagen" beschränkt, führt diese Interpretation doch nicht über eine elementare, wenn auch kontinuierliche Sicherung des Sozialbestandes hinaus, die im Ergebnis vor allem einer Festschreibung des ökonomischen Lebensstandards entspricht. Dieser Gedanke einer sozialstaatlichen Bestandswahrung verdichtet sich insbesondere in den speziellen sozial- und sozialversicherungsrechtlichen Entscheidungen zum Beamtenrecht, in denen der Sozialstaatsgrundsatz den ausschließlich fürsorgerischen Charakter einer finanziellen Ansprüche sichernden Generalklausel ¹⁸²⁾ erhält. Als Bestandteil der in Art. 33 Abs. 5 GG konkretisierten Sozialstaatlichkeit ¹⁸³⁾ entfaltet es sich im Sinne eines "teilhabe"verbürgenden Verfassungselements für die Bestimmung der "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten-tums", das in dieser Funktion zur Anerkennung von "Mindestanforderungen" an die Beamtenbesoldung ¹⁸⁴⁾ verhilft ¹⁸⁵⁾.

180) Vgl. schon BVerfG E 18, 257 (267); ferner E 28, 324 (348).

181) Vor allem E 10, 354 (371); 18, 257 (267); 29, 260 (267); auch E 31, 185 (189 f); 40, 121 (133) und E 40, 65 (75 f).

182) Als Konkretisierung der Sozialstaatlichkeit wurde vom BVerfG insbes. das "G 131; gewertet: dieses in Ausführung von Art. 131 GG erlassene Gesetz gewährte konkrete Ansprüche gegen den Staat und wurde als "soziale Tat" gefeiert, womit sich die BRD als "sozialer Rechtsstaat bewährt" habe, vgl. E 3, 58 (134).

183) Vgl. E 8, 1 (16 f); 15, 167 (195); ausdrücklich E 17, 337 (355).

184) So BVerfG E 17, 337 (355): Die Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten-tums stellt für den Bereich des Beamten- und Beamtenbesoldungsrechts eine spezielle Konkretisierung der Sozialstaatsklausel dar; diese Grundsätze sichern, daß die Beamtenversorgung und -besoldung den "Mindestanforderungen genügt, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben".

185) Die soziale Schutzfunktion des Sozialstaatsgrundsatzes wird auch in drei Entscheidungen zu speziell zivilrechtlichen Fragen deutlich, vgl. E 24, 119 (144 f); 24, 155 (169 f); 26, 44 (61, 62 f). Als Hilfsmittel für minder-

- b. Ähnlich geradlinig offenbart die Analyse der drei Elementargehalte des Sozialstaatspostulats als "Gemeinwohl"-, "Gerechtigkeits"- und "Teilhabe"-prinzip¹⁸⁶⁾ seine zwar grundsätzlich dynamischen Tendenzen, weist es aber vor allem durch die ethische Wertung als zentrales Medium der Stabilisierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse aus.

Die gemeinschaftsbetonte Sozialstaatsinterpretation bewirkt in den geringeren "politischer" Dynamik zugänglichen Bereichen des Sozialrechts iWS, wie auch den höchst dynamischen Gebieten des Wirtschaftsrechts und der Gesellschaftspolitik eine Reduktion des "Sozialen" auf einen gesellschaftlichen Integrationsfaktor. In der anhaltenden Auseinandersetzung zwischen "Staat" und "Gesellschaft", Gemeinschaft und Individuum stellt der Sozialstaatsgrundsatz nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Verbindung her zwischen beiden - im Prinzip auseinanderstrebenden - Polen. Der aus einer, historisch gesehen notwendigen, formalen Überbetonung individueller Freiheiten durch "staatsferne" Grundrechte geformte Widerspruch von Staat und Gesellschaft empfängt in Gestalt des gegenläufigen Gemeinschaftswertes "Sozialstaatsprinzip" die Pflicht zur Vermeidung von Spannungen¹⁸⁷⁾. Insofern setzt der Verfassungsgrundsatz des sozialen Staates den grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen ein - wenn auch bislang noch schwach ausgeprägtes - Korrektiv entgegen, das in behutsamer Abwägung zwischen Individual- und Gemeinschaftsinteressen den gesellschaftsimmanenten Konfliktstoff abzubauen versucht, ohne an den Fundamenten der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu rütteln. Einschränkungen der persönlichen¹⁸⁸⁾,

185) Fortsetzung:

privilegierte Schichten ermöglicht es auf Grund einer wohlwollenden Auslegung zivilrechtlicher Bestimmungen die qualitative Verbesserung der Situation sozial schutzwürdiger Personenkreise: siehe vor allem BVerfG E 26, 44 (61), für die Existenzsicherung nichtehelicher Kinder.

186) Vgl. oben, 2. Teil, B III.

187) Vgl. insbes. E 5, 85 ff - KPD-Urteil -: Die Tendenz der sozialstaatlichen Ordnung wirkt "in Richtung auf Ausgleich und Schonung der Interessen aller"; das "Gesamtwohl" werde eben nicht von vornherein gleichgesetzt mit den Interessen einer bestimmten Klasse (S.198); Gerstenmaier, Sozialstaatsklausel, S.69 ff, spricht zu Recht in diesem Zusammenhang von der "dynamisch-repressiven Funktion" der Sozialstaatsklausel.

188) Vgl. vor allem BVerfG E 10, 354 ff (371).

vor allem der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit¹⁸⁹⁾ werden aus sozial-staatlicher Motivation heraus trotz einer nicht zu leugnenden Neigung zu verstärkter kollektiver Bindung nur im Rahmen der grundsätzlich zu wahren- den Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmungsfähigkeit erlaubt¹⁹⁰⁾.

Der soziale Rechtsstaat ist als "Integrationsstaat" das Gemeinwesen des so- zialen Kompromisses¹⁹¹⁾. Dieser Formel dient primär das dem Sozial- staatsprinzip immanente Gerechtigkeitspostulat¹⁹²⁾, das den "Ausgleich" von Gegensätzen zum idealen Endziel des sozialen Staates erklärt¹⁹³⁾. Dabei läßt das Bundesverfassungsgericht keinen Zweifel daran, daß die Er- reichung dieses Zieles durch sozialrevolutionäre Umgestaltung der Gesamt- ordnung nicht grundgesetz-adäquat wäre¹⁹⁴⁾. Wenn es den politischen Gruppen dennoch die "weitere" Ausgestaltung des noch nicht verwirklich- ten Staates der sozialen Gerechtigkeit als "ewige Aufgabe"¹⁹⁵⁾ zur Seite stellt, so hat es den "Sozialreformstaat" im Auge, der die bestehenden Un- gleichheiten und Ungerechtigkeiten auf dem Wege der kontinuierlichen Ge- setzgebung sozial-evolutionär beseitigt. Die Pflicht aller staatlichen Ge- walt zum Interessenausgleich¹⁹⁶⁾ intendiert a priori kein neues Ordnungs-

189) Vgl. dazu E 8, 274 ff (329): Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Frei- heit durch das sog. "Preisgesetz"; E 21, 87 ff (90 f): Inhaltliche Bestim- mung und Begrenzung der Vertragsfreiheit durch das Sozialstaatsprinzip; E 29, 260 ff (267): Einschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfrei- heit aus "gesamtwirtschaftlichen" Gründen; vgl. auch E 39, 210 (230 ff).

190) Vgl. schon BVerfG E 4, 7 (15 f); 6, 32 (40); 8, 274 (329).

191) So ausdrücklich E 5, 85 (198): Die staatliche Ordnung muß systematisch auf die Aufgabe der Verbesserung und Anpassung und des sozialen Kom- promisses angelegt sein.

192) Vgl. im einzelnen dazu oben, 2. Teil, B III 2, S. 76 ff.

193) Vgl. hierzu und den folgenden Ausführungen vor allem das KPD-Urteil, E 5, 85 ff; insbes. S. 196 ff, 205 f: Jedes Gemeinschaftsglied ist freier Mitgestalter der bestehenden freiheitlich-demokratischen Ordnung; es wird ein "relativer ständiger Ausgleich" zwischen den einzelnen schon in der Gegenwart erstrebt (S. 197); ferner E 22, 180 (204): Der Staat hat die Pflicht, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.

194) Vgl. E 5, 85 (229): Gerade im Sozialstaat dient das parlamentarische System dem Ausgleich der 'Klassengegensätze'; vgl. auch S. 335 f.

195) So schon BVerfG E 1, 97 (100).

196) Vgl. BVerfG E 5, 85 (198).

gefüge; sie enthält vielmehr den Imperativ an den Gesetzgeber, seinen Beitrag zur gesellschaftlichen Befriedung zu leisten 197). Dies geschieht vorrangig durch die Beseitigung oder zumindest Milderung von Nachteilen und Ungleichgewichten in der Verteilung von materiellen 198) und immateriellen 199) Gütern, letztlich durch die Überbrückung und angestrebte Ausschaltung von gesellschaftlichen Spannungen 200).

Erreicht wird das Ziel des "systemimmanent" reformierenden Staates der sozialen Harmonie mit der "Teilhabe"komponente der Sozialstaatsinterpretation 201). Zum Zwecke der sozialen Befriedung erhalten einzelne und Gruppen der Gesellschaft die Möglichkeit der Partizipation am sozialen Fortschritt, die mit der Pflicht des Staates zur Ausstreuerung seiner "sozialen Wohltaten" korrespondiert 202). Aber gerade diese Teilhaberechte beschränken sich auf die Status-quo-erhaltenden ethischen Gestaltungsbereiche. Wirtschaftlich oder gesellschaftspolitisch motivierte Partizipation - etwa in Form der Mitbestimmung - sind nicht Inhalt der verfassungsgerichtlichen Sozialstaatsauslegung, wie auch eine Teilhabe über die bestehenden Gewährungen hinaus im Numerus-clausus-Urteil zwar angedeutet 203), aber nicht effektiviert wird. Die Relativierung der Sozialpflichtigkeit des Staates bis hin zu einer reinen Zweckmäßigkeitskategorie bedeutet gerade hier ergebnismäßig die Rücksichtnahme auf die überkommenen Gesamtstrukturen.

-
- 197) Das BVerfG liegt damit ganz auf der Linie Ules, DVBl 72, 437 (438), der den Sozialstaatsbegriff auf den Ausgleich sozialer Spannungen und die Sorge für eine gerechte Sozialordnung beschränken will, um ihn "nicht jede Kontur verlieren" zu lassen.
- 198) Vgl. zuletzt E 33, 303 (333); im einzelnen dazu schon oben, 2. Teil, B III 3 b, S. 94 f.
- 199) Etwa Mitwirkungsrechte, vgl. E 28, 314 (323).
- 200) Diesen Harmonisierungsgedanken kleidet Gebhard Müller, Jb 2, 17 (25), in die weitherzige Formel, daß die "unantastbare Sozialstaatlichkeit" dem Gesetzgeber den Auftrag zur Schaffung einer "auf Verständigung und Interessenausgleich abzielenden Wirtschaftsform" erteilt.
- 201) Vgl. oben, 2. Teil, B III 3.
- 202) Vgl. auch Schäfer, DVBl 72, 405: Die Forderung nach sozialer Sicherheit und nach Chancengleichheit sei ohne Leistungen des Staates in der "egalitären Massendemokratie einer modernen Industriegesellschaft" nicht mehr zu verwirklichen.
- 203) Vgl. E 33, 303 (330 ff); im Ergebnis wie hier Winkelvoß, DRiZ 66, 332 (334).

III. Zusammenfassung und Ausblick

Das Sozialstaatsprinzip dient nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts trotz seiner grundsätzlich anerkannten Dynamik der Erhaltung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Das Gericht sieht und zieht keine Verbindung von Sozialstaat und sozialistischem Staat. Sozialstaatspostulat und Sozialisierungsermächtigung stehen beziehungslos nebeneinander ²⁰⁴⁾. Keine Aussage aus über 90 Entscheidungen deutet die Möglichkeit an, den Sozialstaatsgrundsatz als Ansatz zur Überwindung des überkommenen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems zu interpretieren ²⁰⁵⁾; kollektivistische Lebensformen werden vom Sozialstaatsprinzip nicht gefordert, jedoch auch nicht ausgeschlossen, sondern tendenziell sogar begünstigt.

Aus dieser Formlosigkeit einer fundamentalen Verfassungsnorm ergibt sich mithin die Gefahr, daß sich die sozialstaatliche Dynamik in konzeptionsloser Aktivität ohne eigentlich "progressive" Zielsetzung erschöpft. Die auf gesellschaftlichen Fortschritt ²⁰⁶⁾ gerichtete sozialstaatliche Evolutionsmaxime kann im Grunde nur dann wirksam werden, wenn diese Kompetenz zur Konkretisierung durch die hervorragende Gestaltungskategorie des Sozialstaats, das Gesetz, auch realiter wahrgenommen wird. Schon hier erscheint die Funktion des Gesetzes als abstrakter, richtungweisender Gestaltungsform des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens zweifelhaft: Zwar prüft das Gericht nicht explizit, ob nicht gerade im "modernen Sozialstaat" ²⁰⁷⁾ mit seinen schnell sich wandelnden Bedürfnissen, dessen Entstehung und Entwicklung es ganz richtig vor dem Hintergrund des industriellen Zeitalters sieht ²⁰⁸⁾, die Gesetze zunehmend den Charakter der Zukunftsbezogenheit verlieren und die Gestalt eines den Status quo grundsätzlich wahren, ihn gegebenenfalls verbessernden Versuchs einer Bewältigung der Verfassungswirklichkeit annehmen. Dennoch entwickelt es diese Darstellung, wenn man das Ergebnis sozialstaatlicher

204) Vgl. insbesondere BVerfG E 12, 354 ff (364, 367) - VW-Privatisierungs-urteil.

205) Insofern haben Fritz Werners Ausführungen hinsichtlich des BVerfG immer noch eine zentrale Bedeutung: es wäre falsch, im Sozialstaatsprinzip einen "umstürzlerischen Einbruch in unser Rechtssystem" zu sehen; es fehle ihm das "revolutionäre Pathos", das die Idee der Freiheit auszeichne, vgl. AöR 81, 84 (103).

206) Vgl. dazu vor allem E 5, 85 (188, 206, 379).

207) Vgl. etwa E 26, 100 (111), wo das Gericht vom "modernen Staat der Daseinsvorsorge und sozialen Sicherung" spricht.

208) Vgl. auch Badura, AöR 92, 382 (384).

Dynamisierungstendenzen betrachtet: Die Abhängigkeit des Sozialstaats von den "Gegebenheiten" läßt ihn die Retrospektive eines permanent korrigierenden, die bestehenden ökonomischen und sozialen Ungerechtigkeiten abbauenden Staates entfalten, der den realen Notlagen hinterher läuft, ohne zukunftsbezogene Postulate im engeren Sinne setzen zu können. Die theoretisch evolutionären Gestaltungsmöglichkeiten einer Norm haben im raschen Wechsel der Verhältnisse dem praktischen Erfordernis der Reaktion auf vorgezeichnete Entwicklungen zu weichen; "Gesetze erhalten immer mehr den Charakter einer auf den Status quo zugeschnittenen Willensentscheidung des Gesetzgebers über den Ausgleich divergierender Interessen" 209). Der Gesetzgeber vermag diesen schnell wechselnden Verhältnissen in der dynamischen Massengesellschaft nur korrigierend, steuernd, kanalisierend, mit alternierendem "Flickwerk" 210) zu folgen. Damit wird dem "Elan" des "fortschrittlichen" Sozialstaatsprinzips schon a priori durch die "konservative Natur" des Gesetzes ein Teil des Antriebs genommen und der dynamische Effekt auf die legislative Gestaltungsaufgabe ohne konkrete gesamtgesellschaftliche Zukunftsvision reduziert.

Hieraus ergibt sich andererseits eine verstärkte "Unberechenbarkeit" der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Sozialstaatspostulat. Richtigerweise hat das Gericht zwar die Konkretisierung des Sozialstaats dem Gesetzgeber zugewiesen, wenn auch das Fehlen einer eigenen Sozialstaatskonzeption zumindest die Tätigkeit der Judikative insgesamt in rechtsstaatlich bedenklicher Weise unvorhersehbar macht. Die bewußte Zurückhaltung des Gerichts 211) ermöglicht jedem zukünftigen Gesetzgeber eine weitgehend beliebige, wenn auch nicht willkürliche Realisierung des sozialen Rechtsstaats. Dabei könnten die Wesensmerkmale des Sozialstaatsprinzips insbesondere die Grundrechtseinschränkung zugunsten des "Gemeinwohls" und der "sozialen Gerechtigkeit" vorantreiben, ohne daß mit dem Widerstand des Bundesverfassungsgerichts gerechnet werden müßte. Der Weg bis zur Aufhebung der "letzten" Freiheitsbereiche 212) ist weit und gestattet eine Vielzahl gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Interpretationen. Andererseits käme dem Sozialstaatsgrundsatz als Medium einer Uminterpretation der Grundrechte in "Teilhabe"-rechte eine Individualfreiheiten verstärkende Funktion zu. Ob das Sozialstaatsprinzip hinsichtlich einer Wirtschaftsverfassung die Aufhebung des Systems der "sozialen Marktwirtschaft" zugunsten einer Pla-

209) So Rupp-v. Brünneck in der abw. Meinung zu BVerfG E 32, 111 ff, aaO, S.129 ff (139).

210) Redeker, NJW 72, 409 (410); in diesem Sinne auch Suhr, Der Staat, Band 8, S. 77, der das "Hinterherreparieren" des sozialen Staates beklagt.

211) Vgl. im einzelnen oben, 1. Teil, B III 2 c, S. 41 ff.

212) Vgl. BVerfG E 8, 274 (329); ähnlich E 6, 32 (40 f).

nungswirtschaft rechtfertigen oder den Grund für einen legislativen Vermögensumverteilungsprozeß mit einer konsequenten Ausweitung kollektiver Bedürfnisbefriedigung und Einbeziehung weiterer Kreise in sozialstaatliche Daseinssicherungen abgeben kann, so daß sozialstaatliche Tendenzen die "formalen Sicherungen" ²¹³⁾ des Status quo währenden Rechtsstaats auflösen könnten, ist nur spekulativ zu beantworten, wie auch die Einräumung der Möglichkeit eines "demokratischen Sozialismus" ²¹⁴⁾ mit Sozialisierung von Produktionsmitteln, Grund und Boden und verstärkter Sozialbindung des Eigentums bei Aufrechterhaltung der Grundfreiheiten im Sinne des überkommenen Demokratieverständnisses. Die Frage, ob eine stärkere Beschneidung von Individualrechten zugunsten des Gemeinwohls und am Ende eine Überwindung des bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems hin zum "sozialistischen" Staat einen "Fortschritt" darstellen würde, müßte von den jeweiligen ideologischen Standorten unterschiedlich beantwortet werden. Die h. A. in der Verfassungsrechtsliteratur, die die "Sozial"-Interpretation fern vom "Sozialistischen" ansiedelt, könnte sich als Illusion erweisen, da das Bundesverfassungsgericht nicht gewillt zu sein scheint, dem Gesetzgeber auch bei extensiver Auslegung seines Gestaltungsauftrags in den Arm zu fallen. Das Sozialstaatsprinzip könnte insofern den politischen Kräften als verfassungsmäßige Legitimation für eine gesellschaftliche "Umfunktionierung" ²¹⁵⁾ gereichen. Solcher Vehikelfunktion könnte das Gericht durch eine intensivere eigene Sozialstaatsinterpretation gegensteuern. Es bedarf keiner Prophetie, eine verstärkte verfassungsgerichtliche Durchdringung dieser Problematik für die Zukunft in Aussicht zu stellen. Der Sozialstaat als Gesetzgebungsstaat ²¹⁶⁾, die Berufung auf das sozialstaatliche Gestaltungspostulat des Art. 20 Abs. 1 GG implizieren die Kumulation sozialstaatlicher Fragen, die, durch die Zunahme staatlicher Aufgabenbereiche, über Art. 100 Abs. 1 GG das Bundesverfassungsgericht zu konkreten Aussagen ebenso zwingen werden, wie das beginnende "Teilhabe"-verständnis der Grundrechte die Möglichkeiten für - zumindest mittelbar - auf das Sozialstaatsprinzip gestützte Verfassungsbeschwerden erhöht.

213) Siehe Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 436.

214) Vgl. hierzu vor allem Hartwich, Sozialstaatspostulat, S. 54 und passim.

215) Vgl. Redeker, NJW 72, 409 (415).

216) Vgl. oben, 1. Teil, S. 34 ff.

ANHANG

Zusammenstellung der untersuchten Entscheidungen

I. Gruppe: Entscheidungen zum Sozialrecht im weiteren Sinne

1) Sozialversicherungsrecht

Beschl. vom 25.2.1960	- 11 BvR 239/52 -	= E 10, 354 ff
Urt. vom 10.5.1960	- 1 BvR 471/58 -	= E 11, 105 ff
Beschl. vom 26.6.1961	- 1 BvL 17/60 -	= E 13, 21 ff
Beschl. vom 11.10.1962	- 1 BvL 22/57 -	= E 14, 288 ff
Beschl. vom 23.7.1963	- 1 BvL 1,4/61 -	= E 16, 286 ff
Urt. vom 24.7.1963	- 1 BvL 30/57 u. a. -	= E 17, 1 ff
Urt. vom 24.7.1963	- 1 BvL 101/58 -	= E 17, 38 ff
Urt. vom 24.7.1963	- 1 BvR 103/60 -	= E 17, 86 ff
Beschl. vom 26.11.1964	- 1 BvL 14/62 -	= E 18, 257 ff
Beschl. vom 16.2.1965	- 1 BvL 20/64 -	= E 18, 366 ff
Beschl. vom 2.5.1967	- 1 BvR 578/63 -	= E 21, 362 ff
Beschl. vom 6.3.1968	- 1 BvL 2/63 -	= E 23, 135 ff
Beschl. vom 16.10.1968	- 1 BvL 7/62 -	= E 24, 220 ff
Beschl. vom 18.3.1970	- 1 BvR 498/66 -	= E 28, 104 ff
Beschl. vom 27.5.1970	- 1 BvL 22/63 u. a. -	= E 28, 324 ff
Beschl. vom 14.10.1970	- 1 BvR 307/68 -	= E 29, 221 ff
Beschl. vom 14.10.1970	- 1 BvR 306/68 -	= E 29, 260 ff
Beschl. vom 21.10.1971	- 2 BvR 367/69 -	= E 32, 157 ff
Beschl. vom 3.10.1973	- 1 BvL 30/71 -	= E 36, 73 ff
Beschl. vom 12.12.1973	- 1 BvL 19/72 -	= E 36, 237 ff
Beschl. vom 25.6.1974	- 2 BvF 2,3/73 -	= E 37, 363 ff
Beschl. vom 6.5.1975	- 1 BvR 332/72 -	= E 39, 316 ff
Beschl. vom 9.6.1975	- 1 BvR 2261, 2268/73 -	= E 40, 65 ff
Beschl. vom 18.6.1975	- 1 BvL 4/74 -	= E 40, 121 ff

2) Sozialrecht und Sozialhilferecht

Beschl. vom 19.12.1951	- 1 BvR 220/51 -	= E 1, 97 ff
Beschl. vom 31.1.1952	- 1 BvR 68/51 -	= E 1, 109 ff
Beschl. vom 16.12.1958	- 1 BvL 3,4/57 u. a. -	= E 9, 20 ff
Beschl. vom 22.1.1959	- 1 BvR 154/55 -	= E 9, 124 ff
Beschl. vom 12.1.1960	- 1 BvL 17/59 -	= E 10, 264 ff
Beschl. vom 5.4.1960	- 1 BvL 31/57 -	= E 11, 50 ff

Forts. Sozialrecht und Sozialhilferecht

Urt. vom 13.12.1961	- 1 BvR 278/60 -	= E 13, 248 ff
Beschl. vom 4.4.1962	- 2 BvL 9,10/60 -	= E 14, 42 ff
Beschl. vom 17.1.1967	- 2 BvL 28/63 -	= E 21, 117 ff
Beschl. vom 6.6.1967	- 1 BvR 281/65 -	= E 22, 83 ff
Urt. vom 18.7.1967	- 2 BvF 3,4/62 u. a. -	= E 22, 180 ff
Beschl. vom 14.5.1969	- 1 BvR 615/67 u. a. -	= E 26, 16 ff
Beschl. vom 4.6.1969	- 2 BvR 86/66 u. a. -	= E 26, 100 ff
Beschl. vom 14.11.1969	- 1 BvL 4/69 -	= E 27, 220 ff
Beschl. vom 7.11.1972	- 1 BvL 4/71 u. a. -	= E 34, 118 ff
Beschl. vom 3.7.1973	- 1 BvR 153/69 -	= E 35, 348 ff
Beschl. vom 7.5.1974	- 1 BvL 6/72 -	= E 37, 154 ff
Beschl. vom 12.11.1974	- 1 BvR 505/68 -	= E 38, 187 ff
Beschl. vom 9.4.1975	- 2 BvR 879/73 -	= E 39, 302 ff

3) Beamten(versorgungs)recht

Urt. vom 17.12.1953	- 1 BvR 147/51 -	= E 3, 58 ff
Beschl. vom 11.6.1958	- 1 BvR 1/52 -	= E 8, 1 ff
Beschl. vom 14.6.1960	- 2 BvL 7/60 -	= E 11, 203 ff
Beschl. vom 27.2.1962	- 2 BvR 510/60 -	= E 14, 30 ff
Beschl. vom 11.12.1962	- 2 BvL 2,3/60 u. a. -	= E 15, 167 ff
Beschl. vom 21.4.1964	- 2 BvR 203/62 u. a. -	= E 17, 337 ff
Beschl. vom 11.4.1967	- 2 BvL 3/62 -	= E 21, 329 ff

4) Zivilrecht

Beschl. vom 29.7.1968	- 1 BvL 20/63 u. a. -	= E 24, 119 ff
Beschl. vom 1.10.1968	- 2 BvL 6,7/67 u. a. -	= E 24, 155 ff
Beschl. vom 3.6.1969	- 1 BvL 1/63 u. a. -	= E 26, 44 ff

II. Gruppe: Entscheidungen aus den Bereichen des Wirtschaftsrechts und der Gesellschaftspolitik

1) Wirtschaftsrecht i. e. S.

Urt. vom 20.7.1954	- 1 BvR 114/54 u. a. -	= E 44, 7 ff
Urt. vom 18.11.1954	- 1 BvR 629/52 -	= E 4, 96 ff
Beschl. vom 12.11.1958	- 2 BvL 4/56 u. a. -	= E 8, 274 ff
Beschl. vom 7.1.1959	- 1 BvR 100/57 -	= E 9, 73 ff
Urt. vom 17.5.1961	- 1 BvR 561/60 u. a. -	= E 12, 354 ff

Forts. Wirtschaftsrecht i. e. S.

Urt. vom 7. 8. 1962	- 1 BvL 16/60 -	= E 14, 263 ff
Beschl. vom 12. 1. 1967	- 1 BvR 335/63 -	= E 21, 87 ff
Beschl. vom 19. 3. 1975	- 1 BvL 20, 21/73 u. a. -	= E 39, 210 ff

2) Steuerrecht

Beschl. vom 17. 1. 1957	- 1 BvR 77/55 -	= E 6, 55 ff
Urt. vom 24. 1. 1962	- 1 BvR 845/58 -	= E 13, 331 ff
Urt. vom 22. 5. 1963	- 1 BvR 78/56 -	= E 16, 147 ff
Beschl. vom 13. 5. 1969	- 1 BvR 25/65 -	= E 26, 1 ff
Beschl. vom 7. 10. 1969	- 2 BvL 3/66 u. a. -	= E 27, 111 ff
Beschl. vom 15. 12. 1970	- 1 BvR 559/70 u. a. -	= E 29, 402 ff
Beschl. vom 9. 2. 1972	- 1 BvL 16/69 -	= E 32, 333 ff
Beschl. vom 19. 3. 1974	- 1 BvR 416/68 u. a. -	= E 37, 38 ff

3) Berufs- und Arbeitsrecht

Beschl. vom 29. 4. 1954	- 1 BvR 328/52 -	= E 3, 377 ff
Beschl. vom 22. 4. 1958	- 2 BvL 32, 35/58 -	= E 7, 342 ff
Urt. vom 27. 4. 1959	- 2 BvF 2/58 -	= E 9, 269 ff
Beschl. vom 30. 11. 1965	- 2 BvR 54/62 -	= E 19, 303 ff
Urt. vom 4. 4. 1967	- 1 BvR 126/65 -	= E 21, 245 ff
Beschl. vom 26. 5. 1970	- 2 BvR 311/67 -	= E 28, 314 ff
Beschl. vom 25. 1. 1972	- 1 BvL 3/70 -	= E 32, 273 ff
Urt. vom 18. 7. 1972	- 1 BvL 32/70 u. a. -	= E 33, 303 ff
Beschl. vom 9. 5. 1972	- 1 BvR 518/62 u. a. -	= E 33, 125 ff
Beschl. vom 15. 1. 1974	- 2 BvL 9/73 -	= E 36, 298 ff
Beschl. vom 18. 12. 1974	- 1 BvR 430/65, 259/66 -	= E 38, 281 ff
Beschl. vom 9. 4. 1975	- 1 BvR 344, 345/74 -	= E 39, 276 ff
Beschl. vom 9. 4. 1975	- 1 BvR 344/73 -	= E 39, 258 ff

4) Eigentums- und Entschädigungsrecht

Beschl. vom 21. 7. 1955	- 1 BvL 33/51 -	= E 4, 219 ff
Beschl. vom 23. 2. 1956	- 1 BvL 28/55 -	= E 4, 387 ff
Beschl. vom 1. 7. 1964	- 1 BvR 375/62 -	= E 18, 121 ff
Beschl. vom 17. 11. 1966	- 1 BvL 10/61 -	= E 20, 351 ff
Beschl. vom 15. 1. 1969	- 1 BvL 3/66 -	= E 25, 112 ff
Beschl. vom 3. 12. 1969	- 1 BvR 624/56 -	= E 27, 253 ff
Beschl. vom 15. 1. 1970	- 1 BvR 293/62 -	= E 27, 326 ff
Beschl. vom 20. 10. 1971	- 1 BvR 757/66 -	= E 32, 111 ff

Forts. Eigentums- und Entschädigungsrecht

Beschl. vom 13.1.1976	- 1 BvR 631/69, 24/70 -	= E 41, 126 ff
Beschl. vom 13.1.1976	- 1 BvR 67/70 -	= E 41, 193 ff

III. Gruppe: Entscheidungen zur allgemeinen verfassungsrechtlichen Einordnung des Sozialstaatsprinzips

Urt. vom 18.12.1953	- 1 BvL 106/53 -	= E 3, 225 ff
Urt. vom 17.8.1956	- 1 BvB 2/51 -	= E 55, 85 ff
Urt. vom 16.1.1957	- 1 BvR 253/56 -	= E 66, 32 ff
Urt. vom 23.1.1957	- 2 BvE 2/56 -	= E 6, 84 ff
Beschl. vom 7.5.1957	- 2 BvR 2/56 -	= E 6, 376 ff
Beschl. vom 16.10.1957	- 1 BvL 13/56 -	= E 7, 129 ff
Beschl. vom 6.5.1958	- 2 BvL 37/56 -	= E 8, 155 ff
Beschl. vom 18.12.1962	- 2 BvR 569/62 -	= E 15, 219 ff
Urt. vom 15.12.1970	- 2 BvF 1/69 u. a. -	= E 30, 1 ff
Urt. vom 5.6.1973	- 1 BvR 536/72 -	= E 35, 202 ff
Beschl. vom 27.11.1973	- 2 BvL 12/72 u. a. -	= E 36, 174 ff
Beschl. vom 5.11.1974	- " BvL 6/71 -	= E 38, 154 ff

LEBENS LAUF

Ich wurde am 8. Juli 1947 als Sohn des kaufmännischen Angestellten Waldemar Weinhold und seiner Ehefrau Emma, geborene Heuer, in Dortmund geboren.

Von Ostern 1954 bis Ostern 1958 besuchte ich in Dortmund die Volksschule und anschließend daselbst das neusprachliche Max-Planck-Gymnasium, an dem ich im November 1966 die Reifeprüfung ablegte.

Nach dem Grundwehrdienst bei der Bundeswehr von Anfang 1967 bis April 1968 nahm ich an der Philipps-Universität in Marburg im Sommersemester 1968 das Studium der Rechtswissenschaften auf und bestand am 26. Juli 1972 die erste juristische Staatsprüfung beim Oberlandesgericht Frankfurt. Danach studierte ich in Marburg drei Semester Volkswirtschaft und schrieb während dieser Zeit meine Dissertation.

Im Mai 1974 kehrte ich nach Dortmund zurück und trat als Referendar in den juristischen Vorbereitungsdienst am dortigen Landgericht. Am 3. Dezember 1976 legte ich die zweite Staatsprüfung in Düsseldorf ab.

Seit Anfang Januar 1977 bin ich als Rechtsanwalt beim Amts- und Landgericht Dortmund zugelassen.

